

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ эффективности реализации крупномасштабных проектов
и программ в субъектах Российской Федерации на условиях
государственно-частного партнерства»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.5.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

Анализ эффективности реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации на условиях государственно-частного партнерства (далее - ГЧП).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Информация, получаемая Счетной палатой по запросам от соответствующих министерств, ведомств и других организаций; материалы о результатах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; данные государственной статистической и бюджетной отчетности, иные документы и информация по вопросу реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации на условиях ГЧП.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия (по запросу)

Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральное агентство связи, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (далее - ГК «Олимпстрой»), Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», иные объекты.

Исследуемый период деятельности: 2008 год и 9 месяцев 2009 года (по отдельным вопросам проверки, при необходимости, проверяемый период - 2006-2009 годы).

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: июль-декабрь 2009 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ полноты законодательной и нормативной базы, обеспечивающей реализацию механизмов государственно-частного партнерства

1.1. Основные понятия

1.1.1. Термин «государственно-частное партнерство» является дословным переводом английского термина «public-private partnership» (PPP), широко используемого в зарубежной доктрине и практике. Под этим термином понимается юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение.

В зарубежных странах, чтобы подчеркнуть приоритетную роль частного сектора, иногда используется термин «частно-государственное партнерство». Исходя из содержания понятия и сложившейся практики в России, представляется целесообразным применять термин «государственно-частное партнерство», который определяет ведущую роль государства.

ГЧП по своей экономической природе является результатом развития и диверсификации традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов, в том числе с целью привлечения дополнительных источников финансирования.

Государство, как правило, не может полностью отказаться от своего присутствия в тех или иных сферах и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом, либо над определенным видом деятельности. В любом случае это означает финансирование проектов на основе ГЧП за счет средств соответствующих бюджетов.

ГЧП иногда отождествляют с так называемой полуприватизацией (semi-privatization), что дает основание рассматривать ГЧП в качестве промежуточной формы между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации.

1.1.2. Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. В экономической литературе и трудах по политологии выделяются различные модели и формы государственно-частного партнерства. Широкая трактовка подразумевает под ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т. д. При этом отмечается, что перечень не является исчерпывающим. Выбор конкретной формы ГЧП зависит от экономической эффективности реализации проекта.

В числе базовых признаков государственно-частных партнерств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т. п.);
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т. е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель - удовлетворение государственного интереса);

- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;

- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т. п.

В широком смысле к основным формам ГЧП в сфере экономики и государственного управления можно отнести любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса, включая: государственные контракты, арендные отношения, финансовая аренда (лизинг), государственно-частные предприятия, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции (далее - СРП).

Следует отметить, что классификация форм ГЧП проводится не только в экономической литературе.

В реализации культурной политики рассматривают такие формы ГЧП, как доверительное управление историко-культурными комплексами и недвижимостью сферы культуры (зданиями музеев, библиотек, театров и т. п.); безвозмездная передача частному бизнесу объектов культурного наследия и культуры, находящихся в аварийном состоянии с обеспечением их реставрации или капитального ремонта за счет средств последних; проведение творческих конкурсов; охрана авторских и смежных прав; создание частными инвесторами электронных библиотек, музеев, архивов и др.¹

В сфере науки отдельно выделяют внебюджетные отраслевые и межотраслевые фонды поддержки научной, научно-технической деятельности².

В инновационной сфере ГЧП, по мнению экспертов, обретает формы мегапроектов или крупных инновационных проектов, наукоградов и кластерного развития НИОКР, свободных экономических зон, технопарков и бизнес-центров, концессионных соглашений³.

В широком плане ГЧП может выражаться в формах консультации представителей власти и бизнеса в рамках ассоциаций предпринимателей; независимой экспертизы проектов нормативно-правовых актов органов исполнительной власти разных уровней; подготовки и внесения предложений по реализации тех или иных направлений государственной политики; защиты внутреннего рынка; государственной поддержки экспортеров; информационного обеспечения взаимодействия власти и ассоциаций, объединений предпринимателей, отраслевых союзов товаропроизводителей⁴.

Юристы выделяют в качестве форм ГЧП совместное правотворчество, а точнее активное участие представителей бизнеса в правотворчестве субъектов права законодательной инициативы: проведение экспертизы по заказу соответствующего государственного органа независимыми саморегулируемыми организациями проектов федеральных законов, нормативных актов Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных нормативных актов⁵.

1.1.3. С юридической точки зрения в общем виде можно провести также типологию ГЧП по критерию того, что положено в основу реализации проекта - соглашение или создание проектной компании. Форма кооперации между государством и частным сектором может быть как долгосрочной, реализуемой на постоянной основе и институ-

¹ А. Ф. Белозор. Взаимодействие государства и бизнеса в культурной политике России: Автореф. дис. канд. культурологии. - М., 2008.

² М. А. Хатаева, А. М. Цирин. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы // Журнал российского права, 2008, № 10.

³ М. А. Войнатовская. Институт частно-государственного партнерства на транспорте // Транспортное право, 2006, № 1.

⁴ Е. А. Махортов, А. С. Семченков. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России, 2008.

⁵ Н. А. Игнатюк. Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика, 2006, № 8, с. 3-7.

ционально закреплённой, так и временной, относительно неформализованной, реализуемой на основе срочных договорных отношений⁶. Таким образом, можно разделить формы ГЧП на корпоративные, договорные и иные.

Принятые в мировой практике классификации ГЧП выделяют обычно следующие его формы:

- контракты как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности;

- аренда в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга;

- концессия (концессионное соглашение, в рамках которого государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии;

- соглашения о разделе продукции - форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом, в рамках которых условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором определяются в специальном соглашении;

- совместные предприятия, которые в зависимости от структуры и характера совместного капитала могут быть либо акционерными обществами, либо совместными предприятиями с долевым участием сторон.

В зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач все множество существующих и вновь возникающих форм партнерств подразделяется на отдельные типы (модели). Соответственно целям ГЧП различаются организационные модели, модели финансирования и кооперации. Во многих случаях партнерства используют формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании.

Организационные модели не предполагают существенного вторжения в отношения собственности, этого, как правило, не происходит, сотрудничество публичного и частного партнеров осуществляется за счет привлечения третьих организаций, переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов во внешнее управление. К организационной модели относят наиболее распространенный в настоящее время тип ГЧП - концессии.

Модели финансирования включают такие формы, как коммерческий наем, аренда, все виды лизинга, предварительное и интегрированное проектное финансирование.

Модели ГЧП с точки зрения применяющихся методов их разработки и реализации могут рассматриваться как развитие классических методов и процедур проектного финансирования. Однако некоторые особенности взаимодействия государственных и частных структур обуславливают необходимость ряда дополнительных требований к соответствующим проектам.

Общими чертами моделей проектного финансирования и ГЧП являются:

- наличие проекта, назначение, структура и реализация которого имеют уникальный характер;

- создание самостоятельной проектной компании, как правило, располагающей автономными ресурсами и являющейся институциональной основой реализации проекта;

- выплата процентов и погашение основной суммы долга за счет генерируемых проектом будущих денежных потоков. Это означает, что для капиталоемких проектов требуется разработка особой концепции финансирования, ориентированной на достаточно длительный срок;

⁶ А. И. Волосов. Теория и методология государственного управления инвестиционной деятельностью: Автореф. дис. докт. экон. наук. - СПб., 2008.

- анализ чувствительности будущих денежных потоков к существенным факторам и рискам, а также определение критических факторов успеха;
- выявление областей риска, их оценка и распределение между партнерами/участниками проекта;
- составление договора, обеспечивающего беспрепятственную реализацию проекта, в качестве главной цели всех его участников;
- образование проектной компании, что дает головной компании возможность использования забалансовых обязательств (off-balance-sheet), опосредующих и другие виды деятельности;
- четкое определение пределов ответственности и обязательств партнеров. На практике проекты могут финансироваться за счет кредитов с правом полного (full recourse) или ограниченного (limited recourse) регресса на все активы заемщика.

В этом случае договор предоставляет кредитору возможность получить от инвесторов (акционеров) средства, предоставленные в форме кредита, в полном или ограниченном объеме за счет всех активов заемщика. При финансировании без права регресса (non-recourse) подобная возможность исключается. При проектном финансировании чаще всего предоставляются кредиты с правом ограниченного регресса.

Модели кооперации представляют собой всевозможные формы и методы объединения усилий ряда партнеров, отвечающих за отдельные стадии общего процесса создания новой потребительной стоимости как публичного блага. Часто такая кооперация требует организации сложных, в том числе холдинговых, структур по сооружению объектов и их эксплуатации, особенно в сфере производственной и социальной инфраструктуры.

1.1.4. Основной принцип концепции ГЧП состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

Концепция ГЧП, как правило, осуществляется в следующем порядке:

- разработка проекта, в рамках которого частный сектор планирует, сооружает и частично управляет объектом инвестиций в соответствии с заданиями государства;
- финансирование инвестиций государством, в том числе в форме платы за использование инфраструктуры;
- заключение долгосрочного договора, содержание и структура которого характеризуются большим разнообразием. Способы и сроки платежа, его зависимость от качества услуг и определенных экономических событий, распределение текущих издержек могут определяться в договорах по-разному, отражая различные цели и результаты переговоров между партнерами;
- переход объекта инвестиций по истечении срока договора в частную или государственную собственность.

Важная часть сделок в рамках ГЧП - распределение между участниками проекта задач, возможностей и рисков. При этом, как правило, соблюдается следующее условие: решение конкретной задачи возлагается на того партнера, который может сделать это с наибольшей эффективностью. Распределение задач и ответственности между государством и частным сектором зависит от сферы реализации проекта. Чем большее значение имеет общественная услуга (общественное благо), тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребности в государственном регулировании.

Мировой опыт реализации инфраструктурных проектов свидетельствует о том, что государство часто принимает на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. От распределения рисков и возможностей зависят функции государства. Если частный инвестор несет большую часть рисков по проекту, то государство имеет ограниченное право вмешиваться в выполнение проекта либо в основном контролирует его.

Как показывает практика, применение механизмов государственно-частного партнерства способно обеспечить:

- возможность осуществления общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования, в наиболее короткие сроки;
- повышение эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты;
- оживление рыночной конъюнктуры и роста инвестиционной привлекательности регионов;
- снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг);
- оптимизация структуры финансирования за счет использования национальной и (или) международной поддержки и расширения доступа к новым источникам финансирования;
- концентрацию внимания государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях;
- сокращение государственных рисков за счет распределения их между частным партнером и властью;
- возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий;
- улучшение механизмов и моделей оказания услуг, повышение качества обслуживания конечных пользователей.

1.2. История возникновения и зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства

1.2.1. Интерес к инвестиционной составляющей такого рода сотрудничества возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 годом. В концессионной форме ГЧП активно использовалось многими странами, в том числе Россией, на рубеже XIX-XX веков, особенно при строительстве железных дорог.

В настоящее время мировыми лидерами в области государственно-частного партнерства являются США, Великобритания, Франция и Германия.

Так, в Великобритании в 1992 году с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества была основана «Частная финансовая инициатива» (private financing initiative, PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов.

В 1997 году процедуры PFI были изменены, и на свет появились новые критерии правительственной поддержки проектов частно-государственных партнерств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы.

На этой основе был реализован целый ряд проектов, среди которых создание интегрированной системы обработки отходов на острове Уайт, строительство школ в Бриджпорте и Дорсете, домов престарелых в Суррее, здания полиции в Илкестоне, северного кольца Бирмингема и железнодорожной сети Кройдона и т. д. В Великобритании ежегодно заключается до 80 новых соглашений о партнерстве. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17 % экономии для бюджета страны.

Государственно-частное партнерство во Франции включает в себя деятельность «Сообществ смешанной экономики» (SEM) и предоставление концессий. Законода-

тельные основы SEM были заложены в 1966 году и получили развитие в 1983 году. Согласно законодательству государственный сектор и местные власти должны иметь, в частности, большую долю в составе активов SEM и, таким образом, играть преобладающую роль в управлении ими.

В США государственно-частное партнерство развивается в настоящее время преимущественно на муниципальном уровне. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т. д.) средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23 видов деятельности.

В Германии, начиная со второй половины 80-х годов прошлого века, государственно-частное партнерство получило развитие при реализации крупных проектов восстановления и перестройки городской инфраструктуры, в частности, в земле Северный Рейн-Вестфалия в условиях нехватки государственного финансирования. Это привело к изменениям в региональной структурной политике, и в начале 90-х годов были созданы агентства развития, объединяющие государственных партнеров (например, местные власти) и частных игроков (землевладельцев, торговые ассоциации и т. д.). В качестве главной задачи эти агентства определили восстановление заброшенных земель.

По концессионной схеме реализован самый крупный в мире транспортно-инфраструктурный проект - строительство и эксплуатация тоннеля через пролив Ла-Манш, потребовавший 15 млрд. долл. США инвестиций).

В рамках концепции ЧПП и в первую очередь посредством предоставления концессий осуществляется долгосрочная инвестиционная программа по созданию трансевропейских сетей транспорта, телекоммуникаций и энергетических инфраструктур стоимостью 400 млрд. евро, рассчитанная на 20 лет. По данным консалтингово-аудиторской компании PricewaterhouseCoopers (PwC), только в 2004-2005 годах в мире было заключено свыше 200 сделок ЧПП на сумму около 52 млрд. долл. США, из которых 152 проекта стоимостью 26 млрд. долл. США. В последующие годы наблюдался значительный прирост количества проектов, реализуемых на основе ЧПП, во многих странах мира.

1.2.2. Анализ опыта применения ГЧП в странах с разным уровнем социально-экономического развития, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП⁷, показал, что такие партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт) и социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, развлечение, туризм), ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), в других сферах (тюрьмы, оборона, объекты военной сферы). При этом лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней с небольшим отрывом следует социальная инфраструктура.

В странах «большой семерки» (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) проекты транспортной инфраструктуры стоят далеко не на первом месте. Приоритеты распределены следующим образом: здравоохранение (184 из 615 проектов), образование (138 проектов), автодороги (92 проекта).

Анализ зарубежного опыта использования ГЧП показал, что в каждой из стран «большой семерки» имеются одна или две приоритетные отрасли, где используются механизмы ГЧП. В Великобритании это здравоохранение и образование (соответственно, 123 и 113 из 352 проектов), в Германии - образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции - здравоохранение.

В других развитых странах (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) на первом

⁷ С использованием материалов Аналитического управления Аппарата Государственной Думы (2008 г.).

месте по числу проектов на основе ГЧП находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (в общей сложности 93 проекта), за ней следуют со значительным отрывом здравоохранение (29 проектов) и образование (23 проекта).

В Российской Федерации, как и в странах с переходной экономикой (страны Центральной и Восточной Европы, СНГ), а также развивающихся странах, преобладают инфраструктурные проекты на основе ГЧП - строительство автодорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов, водоочистных сооружений.

Структура проектов по инструментам (институтам) развития выглядит следующим образом: Инвестиционный фонд Российской Федерации - 13 (54 %), Внешэкономбанк - 8 (33 %), СРП - 3 (13 %). Структура проектов по инструментам: инфраструктура - 17 (70 %), производство - 3 (13 %), добыча полезных ископаемых - 3 (13 %), туризм - 1 (4 процента)

В ряде восточноевропейских стран в конце 1990 - начале 2000 годов данный процесс был вызван их подготовкой к вступлению в Евросоюз. При этом проекты по привлечению частных инвестиций в расширение сети автомагистралей, модернизации портов и аэропортов реализовывались на основе структурного содействия со стороны ЕС.

Причем конкретный опыт оказался неоднозначным: наряду с успешными имелись и случаи проблемных, не всегда удачных решений.

Пример эффективного проекта на основе ГЧП - расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве, когда потребовалось в относительно короткие сроки почти вдвое увеличить пассажирский и грузовой оборот аэропорта, обслуживавшего более 85 % пассажиров международных авиарейсов. Без привлечения частного капитала и новых технологий реализовать такой проект было бы невозможно.

По результатам открытого европейского конкурса в качестве частного партнера проекта выступила фирма «Хохтиф АГ» (Германия), разработавшая специальную модель финансирования ГЧП для аэропортов стран Центральной и Восточной Европы. Был сформирован консорциум (генеральный подрядчик - «Хохтиф эйрпорт ГмБХ»), в который на правах партнеров вошли малые и средние предприятия Польши и Германии. Частное финансирование обеспечивал консорциум банков, возглавляемый АО «Ситибанк». Получателем кредитов и государственным партнером проекта выступало агентство «Польские аэропорты PPL».

Стоимость проекта составила 153,4 млн. евро, до 80 % его финансирования (по модели cash-flow) пришлось на частную сторону. Государственная польская авиакомпания LOT была включена в частное кредитное соглашение об обеспечении гарантий и в соглашение об использовании аэропорта. Успешное завершение работ способствовало тому, что в дальнейшем генеральный подрядчик принял участие в проектах реконструкции на принципах ГЧП аэропортов городов Дюссельдорфа, Гамбурга и Сиднея.

Нередкими являются примеры неэффективных проектов ГЧП из-за просчетов со стороны государства. Так, в Чехии был реализован проблемный инфраструктурный проект. Привлечение частных инвестиций в этой стране осуществляется по британской модели частной финансовой инициативы (PFI). Для сооружения отрезка стратегически важного автобана D47 протяженностью 80 км зарубежный частный разработчик предложил, на первый взгляд, привлекательный проект и получил подряд практически без конкурса. Команда государственного партнера, не имея достаточного опыта ГЧП, не смогла адекватно оценить намерения частного подрядчика, который, как показала практика, не очень-то и стремился реализовать проект. Предложенная им структура финансирования, в конечном счете, свелась к перекалыванию всех рисков на государство. В итоге чешское правительство вынуждено было расторгнуть проект и выплатить значительную неустойку.

Проблема окупаемости инвестиций по-прежнему остается главной для многих стран, в том числе имеющих значительный опыт в области частно-государственного партнерства. Согласно исследованию последствий реализации 67 инфраструктурных

проектов, проведенному компанией «Стэнден энд фурс», в подавляющем большинстве случаев прогноз был слишком оптимистичен. Перспективы получения дохода от построенных объектов систематически оказывались завышенными.

При этом ситуация с платными дорогами, тоннелями, мостами была практически одинакова как при взимании платы с пользователей, так и при использовании механизма теневой платы (применяется, к примеру, в Финляндии, Великобритании, Португалии). В последнем случае размер платы определяется прогнозируемой интенсивностью движения, и, соответственно, на этом основании определяется стоимость самой концессии.

В последние годы области применения различных форм ГЧП расширяются, развиваются и сами формы партнерств. Так, если концессионные соглашения первоначально стандартно применялись при сооружении автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то в настоящее время они получили распространение в таких сферах, как национальная оборона, образование, кабельное телевидение, некоторые виды городского транспорта.

Мировая практика предполагает два варианта создания свободных экономических зон (СЭЗ) как формы государственно-частного партнерства: по инициативе государства (как, например, в Китае) и в порядке рыночной самоорганизации (Бельгия, Великобритания). Мировой опыт показывает, что СЭЗ, образованные по второму варианту, более динамично развиваются, в том числе при смешанном государственно-частном финансировании. Предложения об учреждении свободной экономической зоны направляются в специально уполномоченный государственный федеральный или региональный орган, который после принятия решения об учреждении зоны включается в работу по формированию условий ее создания. При учреждении зон обычно учитываются пожелания предпринимателей по выбору места, формированию социальной и производственной инфраструктуры, отраслевой структуры экономики СЭЗ и т. д.

1.2.3. При реализации проектов ГЧП используются различные механизмы сотрудничества государства и частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. Для концессионных договоров в зарубежных странах характерно наличие многих схем - BOT, BOOT, ROT, BTO, BOMT, BOO и прочих. Нередко они переплетаются между собой, создавая новые виды концессий.

Наиболее распространены следующие механизмы партнерств:

- BOT (Build, Operate, Transfer - строительство - эксплуатация/управление - передача). Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования (не владения) объекта, собственником которого является государство. Модификацией данной схемы является ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer - реконструкция - эксплуатация/управление - передача), которая предусматривает реконструкцию уже существующего объекта;

- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти;

- BTO (Build, Transfer, Operate - строительство - передача - эксплуатация/управление). Этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения;

- BOO (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация/управление). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора;

- BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer - строительство - эксплуатация/управление - обслуживание - передача). Здесь акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов;

- DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектирование - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование;

- DBFO (Design, Build, Finance, Operate - проектирование - строительство - финансирование - эксплуатация/управление). В случае соглашений типа DBFO специально оговаривается ответственность частного партнера за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

Как можно увидеть из анализа современного зарубежного опыта государственно-частного партнерства, попытки учесть все аспекты и варианты будущего развития событий для союза государства и бизнеса уже привели к появлению громоздких, сложных и перегруженных деталями юридических схем частно-государственных партнерств. В ходе отдельных конкурсов на право взять в управление государственные активы не удается привлечь ни одной заявки от частного сектора из-за невозможности рассчитать доходность и составить разумный бизнес-план с учетом всех наложенных государством ограничений.

1.3. Анализ полноты и качества нормативно-правовой базы, обеспечивающей реализацию механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации

1.3.1. Первым официальным документом в Российской Федерации, в котором были даны основные понятия государственно-частного партнерства и план развития механизмов ГЧП, стала «Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)» (далее - Программа), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

В Программе, в частности, было отмечено, что развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры. ГЧП предполагает использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение.

Согласно Программе приоритетными направлениями ГЧП должны были стать:

- производственная и транспортная инфраструктуры (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов);
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры;
- профессиональное образование и система переподготовки кадров;
- здравоохранение и социальные услуги;
- информационно-консультационная поддержка предпринимательской деятельности.

В соответствии с Программой эффективными инструментами взаимодействия государства и бизнеса должны были стать:

- особые экономические зоны;

- концессионные соглашения;
- государственные институты развития, в том числе Инвестиционный фонд Российской Федерации⁸ и банки развития (Внешэкономбанк и т. п.);
- инновационная инфраструктура, в том числе технико-внедренческие парки, производственные кластеры;
- венчурные инновационные фонды, финансирующие высокотехнологичные и наукоемкие проекты;
- лизинг.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, отмечалось, что развитие институтов государственно-частного партнерства определяется в качестве одного из основных приоритетов социальной и экономической политики на «данном этапе» (2008-2012 годы).

На федеральном уровне юридически не закреплено понятие государственно-частного партнерства, хотя оно и широко применяется в различных нормативных актах, в частности в Бюджетном кодексе Российской Федерации и ряде федеральных целевых программ. При этом в указанных документах речь идет лишь об осуществлении деятельности «на основе принципов государственно-частного партнерства», «организации и участия в реализации проектов государственно-частного партнерства», «консолидации и концентрации ресурсов на перспективных научно-технологических направлениях на основе расширения применения механизмов государственно-частного партнерства» и т. п.

Анализ контекста употребления термина ГЧП показывает, что в самом общем виде под ГЧП подразумеваются любые формы взаимодействия государства и частного бизнеса. Это своего рода концепция, комплексное явление, которое имеет экономический, социальный и в значительной степени политический характер.

1.3.2. По состоянию на 1 октября 2009 года региональные законы о ГЧП приняты в 11 субъектах Российской Федерации (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

На региональном уровне отдельные нормативные правовые акты закрепляют понятие ГЧП, его формы, порядок и условия участия субъекта в государственно-частных партнерствах. Вместе с тем ввиду отсутствия модельного закона нет единообразия в определениях. Законы субъектов, регулирующие правоотношения в сфере ГЧП, неоднородны по структуре, в них существенно различаются условия вступления региона в государственно-частные партнерства, во многих не прописаны гарантии и распределение рисков, что мешает широкому распространению ГЧП.

Наиболее проработанным в данном отношении является закон Санкт-Петербурга от 20 декабря 2006 года «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Государственно-частное партнерство в законе определяется как взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных (подпункт 1 пункта 1 статьи 4 закона).

Законом устанавливаются условия, формы и принципы участия Санкт-Петербурга в ГЧП, раскрываются полномочия исполнительных органов при заключении и исполнении соглашений, описан порядок проведения конкурса и требования к участникам, а также за-

⁸ В разделе 2 дан анализ эффективности обеспечения механизма реализации средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, направляемых на реализацию проектов, осуществляемых на условиях ГЧП.

креплены гарантии прав партнеров (концессионеров), что повышает привлекательность ГЧП в Санкт-Петербурге. Предусматривается возможность оформления прав собственности на вновь созданное имущество и получение дохода от его эксплуатации, определены обязательства города по участию в финансировании проекта, тарифам и минимальному доходу от эксплуатации. В законе достаточно подробно описаны гарантии, предоставляемые партнеру, что само по себе делает «правила игры» более понятными.

В целом в региональном законодательстве ГЧП рассматривается как взаимовыгодное сотрудничество (отношения) регионов и частного бизнеса в реализации социально значимых проектов, при этом реализуется такое сотрудничество в различных формах:

- заключение только концессионных соглашений (статья 11 закона Саратовской области от 28 июня 2007 года № 116-ЗСО);

- заключение и исполнение соглашений, в том числе концессионных (пункт 1 статьи 4 закона г. Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 года № 627-100, пункт 1 статьи 4 Закона Республики Дагестан от 1 февраля 2008 года № 5, пункт 1 статьи 4 Закона Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 15-РЗ);

- не только заключение договоров (контрактов) о сотрудничестве, управлении компанией, реализации; лизинговых договоров; договоров об уступке (концессии), но и создание смешанных компаний или присоединение государственных образований и частных партнеров к существующей компании (Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на 2006-2010 годы и на период до 2015 года, одобренная постановлением Правительства Республики Коми от 27 марта 2006 года № 45).

Вместе с тем на федеральном уровне создана определенная правовая база, регламентирующая отдельные аспекты государственно-частного партнерства. Основными нормативными правовыми актами в данной сфере являются:

- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

- федеральные законы, регламентирующие создание и деятельность государственных корпораций;

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» и др.

Таким образом, основными формами осуществления государственно-частного партнерства в Российской Федерации являются использование средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, концессионные соглашения, свободные экономические зоны и государственные корпорации.

1.3.3. Закон «О концессионных соглашениях» призван реализовывать государственную политику в сфере привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечивать эффективное использование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышать качество предоставляемых потребителям товаров, работ и услуг.

Согласно российскому закону предметами концессионного соглашения могут быть: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта, морские и речные порты, морские, речные суда, аэродромы, гидротехнические и электротехнические сооружения,

метрополитен и общественный транспорт, объекты ЖКХ, здравоохранения, социально-культурного и социально-бытового назначения.

Несмотря на внесение в 2008 году в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» ряда изменений, он так и не заработал в полную силу, поскольку целый ряд проблем так и остался нерешенным. Достаточно сказать, что отдельные конкурсы на транспортные концессионные проекты длились до двух лет.

Так, вызывают вопросы положения Закона относительно объекта концессионного соглашения. Хотя список определенного в Законе недвижимого имущества, которое может быть такого рода объектом, достаточно широк (автомобильные дороги, объекты трубопроводного и железнодорожного транспорта, порты и т. д.), он сформулирован как закрытый (статья 4 Закона). Это означает, что объектом концессионного соглашения не могут быть, во-первых, иные объекты, не попавшие в список (например, земельные участки), во-вторых, деятельность относительно определенного имущества (а не само это имущество).

К недостаткам Закона можно отнести отсутствие в нем положений, регулирующих порядок финансирования проектов ГЧП и возврат инвестору вложенных средств. Это усугубляется такими рисками, как несовершенство бюджетного законодательства и отсутствие твердой правовой основы тарификации при эксплуатации объектов концессий. Финансовые обязательства государства по гражданско-правовым договорам должны быть предусмотрены в соответствующем годовом бюджете. При долгосрочном концессионном соглашении существует риск неисполнения государством своих финансовых обязательств, если они не утверждены в соответствующем годовом бюджете.

Негативно влияют на финансовую привлекательность проектов ГЧП для потенциальных инвесторов также требование Закона об установлении в концессионном соглашении концессионной платы (статья 7 Закона) и отсутствие в Законе механизма полного или частичного возмещения концессионеру его инвестиций при досрочном прекращении договора, в том числе по причине форс-мажора. Россия - одно из немногих государств, установившее обязанность концессионера платить концеденту концессионную плату. Другие государства предпочли концессионной плате сочетание других платежей, поступающих от концессионера: разовый платеж за участие в торгах на заключение концессионного соглашения, налоги (на прибыль, на имущество, на добавленную стоимость, на доходы работников концессионера и др.).

Привлекательность концессии теряется в связи с запретами передавать в залог объект концессионного соглашения и права по соглашению, а также с невозможностью уступать требования или переводить долг по концессионному соглашению до ввода объекта в эксплуатацию (пункт 6 статьи 3 и пункт 2 статьи 5 Закона). Залог, уступка и перевод являются самыми распространенными и надежными способами обеспечения обязательств заемщика. Далеко не все инвесторы могут участвовать в проекте исключительно за счет собственных средств, не привлекая заемных. В большинстве реализуемых проектов ГЧП используется кредитная схема финансирования, а поскольку активы в рамках концессии не могут быть обременены никакими обязательствами, то это существенно увеличивает риски банков-кредиторов, и, как следствие, возрастает стоимость кредита. Решить эту проблему возможно за счет уступки будущего права кредитующей организации, например, уступки права на взимание платы за проезд по автомагистрали. Однако такой механизм в российском законодательстве пока недостаточно проработан.

В Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» не регламентируется возможность кредиторов потребовать от концессионера передать свои права и обязанности по концессионному соглашению третьим лицам, указать которых может государство и сами кредиторы, если концессионер по каким-то причинам не справляется с реализацией проекта.

Недостаточная активность потенциальных инвесторов в части концессионных проектов объясняется также тем, что такие проекты рассчитаны, как правило, на длительные сроки (концессионное соглашение по строительству тоннеля под Ла-Маншем, к примеру, на 90 лет), а у нас в стране существуют как значительные экономические риски, риски, связанные с изменениями законодательства. Поскольку в российской правовой системе бюджетное право превалирует над контрактным, а бюджет утверждается на трехлетний период, то прописать в нем принимаемые через 5-10 лет обязательства государства не представляется возможным.

Существуют также пробелы в регулировании земельных правоотношений. Так, пункт 1 статьи 11 Закона требует, чтобы концедент в течение 60 рабочих дней после подписания концессионного соглашения заключил с концессионером договор аренды земельных участков. Однако в условиях действующего земельного законодательства сделать это нереально, так как на формирование земельных участков, их выкуп у собственника для государственных нужд, перевод из одной категории в другую, а иногда и разграничение государственной собственности на землю на федеральную собственность и собственность субъекта Российской Федерации уходят многие месяцы. Неясно также, должен ли концессионер, помимо конкурса на право заключить концессионное соглашение, пройти также через торги на право заключения договора аренды земельного участка.

Закон предусматривает только возможность заключения договоров аренды (субаренды) земельных участков, но не упоминает такой режим пользования земельным участком, как предоставление сервитутов, хотя именно сервитут должен стать наиболее распространенным способом пользования землей в отношении многих объектов концессий (например, для дорог или трубопроводов).

Согласно пункту 2 статьи 13 Закона концессионные соглашения заключаются в соответствии с типовыми концессионными соглашениями, утвержденными Правительством Российской Федерации относительно отдельных объектов концессионных соглашений. Правительство утвердило 13 типовых концессионных соглашений. Они касаются автомобильных дорог, объектов железнодорожного транспорта, трубопроводного транспорта, морских и речных портов, морских и речных судов, аэродромов, гидротехнических сооружений, объектов по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии, коммунальной инфраструктуры, метрополитена, объектов образования, объектов культуры, спорта, отдыха. В подавляющем большинстве стран нет нормативно утвержденного типового соглашения.

1.3.4. Институт особых экономических зон (ОЭЗ) в Российской Федерации как вид государственно-частного партнерства создавался давно с целью привлечения частных инвестиций, путем предоставления льгот по налогообложению, а также таможенных льгот, однако создать работоспособный механизм удалось лишь после принятия Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». С принятием Закона все ранее действующие на территории Российской Федерации особые экономические зоны прекратили свое существование, за исключением особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях. Положения Закона не распространяются на деятельность указанных особых экономических зон, их деятельность регулируется отдельными законами.

Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством Российской Федерации на основании заявки на ее создание, направляемой от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункты 1-3 статьи 6 Закона). В заявке указывается обоснование целесообразности и эффективности ее создания для решения задач федерального, регионального и местного значения. Порядок оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, в том числе перечень документов, прилагающихся к заявке, также определен Правительством Рос-

сийской Федерации. В соответствии с Законом ОЭЗ за исключением портовой особой экономической зоны, создаются на 20 лет. Портовые особые экономические зоны создаются на 49 лет. Срок существования особой экономической зоны продлению не подлежит (пункт 6 статьи 6 Закона).

В связи с упразднением Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 года № 1107 Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) его функции переданы Министерству экономического развития Российской Федерации. При этом возникает вопрос о статусе и дальнейшем функционировании территориальных управлений РосОЭЗ, так как положениями об этих органах не предусмотрена процедура их ликвидации и реорганизации в связи с ликвидацией РосОЭЗ.

К настоящему моменту на территории России созданы 2 ОЭЗ промышленно-производственного типа, 4 технико-внедренческие ОЭЗ и 7 ОЭЗ туристско-рекреационного типа. В качестве резидентов в них зарегистрировано около 200 компаний. Данные компании получают налоговые льготы. Так, для них снижена ставка налога на прибыль, на длительные сроки они освобождаются от уплаты транспортного и земельного налогов, а также налога на имущество. В отношении иностранных товаров, ввозимых на территорию ОЭЗ, действует режим свободной таможенной зоны - таможенный режим, при котором иностранные товары размещаются и используются в пределах особой экономической зоны без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость.

Несмотря на количество зарегистрированных на территориях ОЭЗ резидентов, предпринимательская деятельность в зонах практически не ведется. В ходе проверки, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации осенью 2008 года, обнаружены многочисленные факты нарушений Закона при использовании бюджетных средств в особых экономических зонах. Были установлены факты размещения средств, выделенных для развития ОЭЗ, под крайне низкие процентные ставки.

По мнению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в результате ненадлежащего исполнения РосОЭЗ полномочий в сфере управления особыми экономическими зонами, несвоевременного заключения Минэкономразвития России дополнительных соглашений по их развитию, а также пассивности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации указанные проекты имели весьма медленное развитие и низкий социально-экономический эффект. Не всегда своевременно осуществляются мероприятия по возведению в особых экономических зонах объектов инженерной, транспортной, инновационной и иной инфраструктуры. В ряде случаев не создаются все необходимые условия для привлечения в образованные зоны финансовых инвестиций предпринимателей.

Неблагоприятная ситуация сложилась в созданных в феврале 2007 года ОЭЗ туристско-рекреационного типа. В 5 из них до настоящего времени не зарегистрировано ни одного резидента, не создано рабочих мест, объем частных инвестиций равен нулю, не производятся какие-либо товары, не построено и не сдано в эксплуатацию ни одного объекта. В случае если до февраля 2010 года не будет заключено ни одного соглашения с резидентом, в соответствии с подпунктом 2 пункта 7 статьи 6 Закона, Правительство Российской Федерации должно будет досрочно прекратить функционирование данных ОЭЗ.

Проанализировав положения Закона, можно сделать вывод, что, несмотря на перспективность, очевидную экономическую необходимость особых экономических зон, а также на детально проработанный правовой механизм их функционирования, существует ряд обстоятельств, препятствующих развитию данного института:

предоставление для осуществляющих предпринимательскую деятельность в особых экономических зонах резидентов льгот по уплате определенных видов налогов является необходимым, но далеко не достаточным условием эффективности функционирования ОЭЗ. При организации особых экономических зон речь могла бы идти

о создании более широкой системы стимулов, способствующих привлечению в ОЭЗ потенциальных инвесторов, например:

- предоставление компаниям, не являющимся резидентами ОЭЗ, возможности принимать участие в проектах, реализуемых внутри ОЭЗ;
- обеспечение возможности беспошлинно вывозить товар, произведенный в ОЭЗ, на территорию страны и за ее пределы для доработки, испытаний и демонстраций;
- снятие временных ограничений по деятельности ОЭЗ, так как цели, ради которых создаются ОЭЗ, имеют долгосрочный характер, а ограничение времени действия обоснованно в большей степени для оффшорных зон, где не ставятся задачи создания высокотехнологичных товаров.

По мнению заведующей отделом международного частного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктора юридических наук Н. Г. Дорониной⁹, правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации недостаточно привлекательно для иностранных инвестиций; соглашения, заключаемые между органами власти, органом управления особыми экономическими зонами, с одной стороны, и субъектами гражданского права - с другой, не носят характер международного контракта; порядок заключения соглашений о государственно-частном партнерстве не соответствует унифицированным правилам, разработанным для концессиальных соглашений; создается потенциальная угроза применения международно-правовых гарантий защиты прав иностранных инвесторов вопреки воле участников государственно-частного партнерства.

1.3.5. Существование государственных корпораций как организационно-правовой формы некоммерческих организаций предусмотрено статьей 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», которая предусматривает, что госкорпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

В настоящее время существует 7 госкорпораций: «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», «Агентство по страхованию вкладов», «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснано»), «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции (ГК «Ростехнологии»), Госкорпорация по атомной энергии (ГК «Росатом»), Госкорпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК «Олимпстрой»).

Особенности статусу госкорпораций придают следующие обстоятельства:

- каждая госкорпорация создается на основании специального федерального закона, а потому в отличие от всех других юридических лиц не имеет учредительных документов;
- на государственные корпорации не распространяются нормы, закрепленные в статье 65 Гражданского кодекса Российской Федерации («Несостоятельность (банкротство) юридического лица») и в Федеральном законе от 26 октября 2002 года № 27-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) юридического лица»;
- существенное отличие госкорпораций от унитарных предприятий и государственных учреждений в том, что имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, становится собственностью государственной корпорации, что существенно осложняет осуществление контроля со стороны государства за расходованием средств, выделяемых из бюджета;

⁹ Из выступления на круглом столе в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на тему «Государственно-частное партнерство: проблемы, тенденции, перспективы», проведенном 21 мая 2008 года.

- фактически госкорпорации обладают не только исключительным статусом (в сравнении с другими юридическими лицами, особенно некоммерческими организациями), но и принципиально различными полномочиями, иногда публично-правового характера.

В исключение из общих правил госкорпорации наделены правом осуществлять деятельность, требующую прохождения порядка лицензирования, без лицензии - на основании закона, что типично для органов публичной власти, а не юридических лиц. Например, Внешэкономбанк на основании Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» и Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» имеет право осуществлять банковские операции, а также обладает специальной правоспособностью в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Являясь коммерческим банком, имеющим возможность осуществлять основную массу банковских операций (статья 3 Закона «О банке развития»), эта Госкорпорация не подвержена каким-либо процедурам контроля со стороны Банка России, как это имеет место в отношении других коммерческих банков. Вместо этого Правительство Российской Федерации утверждает для нее Меморандум, определяющий основные направления и показатели инвестиционной и финансовой деятельности, количественные ограничения на привлечение заемных средств, лимиты, основные условия, порядок и сроки предоставления кредитов и займов, участия в уставном капитале хозяйственных обществ, выдачи гарантий (статья 4 данного Закона). Данная ситуация, по сути, нарушает принцип единства банковской системы страны, подконтрольной Банку России.

ГК «Росатом» переданы властные полномочия, принадлежащие федеральным органам государственной власти (статьи 7-14 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»). В силу статьи 8 указанного Закона ГК «Росатом» принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, а также может признавать не действующими на территории Российской Федерации акты органов власти Российской Федерации и бывшего СССР.

Статьей 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации ГК «Росатом» предоставлены полномочия в области распоряжения бюджетными средствами.

Также ГК «Росатом» вправе иметь собственные военизированные охранные подразделения. По существу, корпорация выступает в качестве органа государственной власти.

ГК «Роснано» в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» призвана, в целом на коммерческих началах, финансировать деятельность третьих лиц в весьма широко очерченной области нанотехнологий. Трудно установить, чем отличается ее деятельность от целевого бюджетного финансирования (или от деятельности специализированного коммерческого инвестиционного банка). Вместе с тем ей предоставлена ничем не ограниченная возможность выступать в роли управляющей компании любых акционерных обществ и тем самым фактически ставить их под свой полный контроль.

Государственная корпорация «Ростехнологии» по своему статусу во многом схожа с Госкорпорацией «Роснано» (отличие состоит в сфере деятельности указанных корпораций). Так, ГК «Ростехнологии» осуществляет деятельность в целях содействия разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции, в то время как ГК «Роснано» действует в целях содействия реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии.

ГК «Олимпстрой», являясь некоммерческой организацией, в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи

как горноклиматического курорта» осуществляет деятельность по инженерным изысканиям, проектированию, строительству и реконструкции, а также по организации эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также деятельность по развитию города Сочи как горноклиматического курорта.

Для госкорпораций устанавливается особый режим, предусматривающий многочисленные исключения из положений законодательства, и данные обстоятельства неизбежно выводят государственные корпорации за пределы регулярного правового поля.

Одним из направлений проводимой в Российской Федерации административной реформы является распределение функций по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг между федеральными органами исполнительной власти трех различных организационных форм: федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами.

Вместе с тем Госкорпорация «Росатом» была наделена государственно-властными полномочиями федеральных органов исполнительной власти, причем одновременно функциями федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства.

Ряд проблем существует с порядком ликвидации государственных корпораций. Законы в отношении Агентства по страхованию вкладов, ГК «Росатом», Внешэкономбанка, ГК «Ростехнологии», ГК «Роснано», ГК «Олимпстрой» не содержат норм о порядке их ликвидации, а отсылают к специальному федеральному закону о ликвидации данных госкорпораций. Лишь в отношении Фонда содействия реформированию ЖКХ Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» устанавливает, что основанием для ликвидации Фонда является прекращение его деятельности с 1 января 2012 года, а также основанием для ликвидации Фонда до окончания указанного периода является использование в полном объеме средств Фонда, предназначенных для осуществления его деятельности (пункт 1 статьи 25 указанного Закона).

Возникают проблемы, связанные с возможностью принудительной ликвидации госкорпораций в судебном порядке по основаниям, указанным в абзаце 2 пункта 2 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации (в случае допущенных при ее создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, либо осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо запрещенной законом, либо с нарушением Конституции Российской Федерации, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, либо при систематическом осуществлении некоммерческой организацией деятельности, противоречащей ее уставным целям, а также в иных случаях, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации). Связаны эти проблемы с особым порядком создания госкорпораций.

В действительности принудительная ликвидация будет представлять собой отмену или признание недействующим того федерального закона, на основании которого функционирует корпорация, и подобное решение не может быть принято к рассмотрению арбитражным судом, а входит в исключительную компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

В федеральных законах, предусматривающих создание государственных корпораций, установлен более упрощенный режим контроля, чем для иных некоммерческих организаций, фактически он сводится к требованию ежегодной публикации отчетов об использовании своего имущества. Соответственно, закон о создании конкретной государственной корпорации может максимально снизить контроль над ее деятельностью со стороны государства. Нормы отчетности госкорпораций существенно упрощены и не унифицированы (приложение № 2).

Схематично общую картину можно представить так: госкорпорации обязаны представлять годовую отчетность (а в некоторых случаях и квартальную) в органы, участвующие в образовании их органов управления:

Агентство по страхованию вкладов представляет годовую отчетность в Правительство Российской Федерации и Банк России (часть 3 статьи 24 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177);

Внешэкономбанк - в Правительство Российской Федерации (часть 3 статьи 6 Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ);

ГК «Роснано» - в Правительство Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ);

ГК «Олимпстрой» - Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, а также в Оргкомитет «Сочи 2014» (части 8-10 статьи 8 Федерального закона от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ);

ГК «Росатом» - в Правительство Российской Федерации (часть 9 статьи 34 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ);

ГК «Ростехнологии» - Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации (часть 5 статьи 8 Федерального закона от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ);

Фонд содействия реформированию ЖКХ - Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу, Совет Федерации, Правительство Российской Федерации и Общественную палату Российской Федерации (часть 3 статьи 12 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ).

Таким образом, список субъектов, которым подотчетны государственные корпорации, варьируется от одного до пяти и неоднороден по их статусу.

Существуют также сложности с применением Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В частности, когда государственная корпорация приобретает имущество, выступает заказчиком работ или услуг, нормы данного Закона не подлежат применению, поскольку в этих случаях речь уже не идет об использовании бюджетных средств.

Исключение могут составлять случаи, когда государственная корпорация, приобретая товары, работы, услуги, будет действовать от имени Российской Федерации в рамках возложенных на нее органом государственной власти функций государственного заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Законом подобное прямо разрешается (пункт 3 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации).

1.3.6. При необходимости совершенствования законодательства, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства, представляется, что разработка специального закона о ГЧП не является необходимостью, поскольку отношения в сфере ГЧП можно рассматривать как гражданско-правовые отношения, которые полно регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации. При этом нормы Гражданского кодекса Российской Федерации не применяются только в случае прямого на то указания в таком законе (например, часть 10 статьи 37, часть 2 статьи 41 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»).

Вместе с тем Гражданский кодекс Российской Федерации применительно к субъектам гражданских правоотношений использует термин «публично-правовые образования», а не «государство». А поскольку муниципальные образования также могут выступать в качестве субъекта ГЧП для реализации значимых местных проектов, то применительно

к отношениям в сфере ГЧП вместо термина «государство», по мнению ряда юристов, более корректным является термин «публично-правовые образования».

Как было отмечено выше, в нормативных правовых актах зачастую говорится об осуществлении деятельности «на основе принципов государственно-частного партнерства». Использование слова «партнерство» свидетельствует, что государственные и муниципальные структуры участвуют в ГЧП на равных основаниях с частным бизнесом, обладают одинаковыми юридическими возможностями, на их действия по общему правилу распространяются одни и те же правовые нормы. Такая природа отношений в сфере ГЧП соответствует так называемому принципу юридического равенства участников гражданско-правовых отношений (часть 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Независимо от того, кто является инициатором реализации проекта, обе стороны по своему усмотрению решают, инициировать проект в сфере ГЧП или нет, требовать или не требовать исполнения обязательств другим участником ГЧП и т. д. Это в полной мере соответствует принципу диспозитивности в гражданском праве (часть 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

К отношениям в сфере ГЧП применяется понятийный аппарат, сформированный и употребляемый гражданским законодательством. Институты и принципы гражданского права имеют прямое применение, без необходимости дополнительной квалификации отношений. Более того, частные инвесторы привыкли осуществлять бизнес в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации, им понятны механизмы и ответственность.

2. Анализ хода и реализации проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации

Из проведенного анализа следует, что созданные в последние годы инструменты взаимодействия государства и бизнеса, включая особые экономические зоны, концессионные соглашения, государственные институты развития, в том числе Инвестиционный фонд Российской Федерации и государственные корпорации, пока не продемонстрировали достаточную эффективность, чтобы стать основой для модернизации страны и инновационного пути развития.

Несмотря на предпринимаемые государством в течение последних нескольких лет попытки включить частный бизнес в решение общественно значимых задач, количество примеров успешной реализации на территории страны проектов государственно-частного партнерства не превышает нескольких десятков.

Вместе с тем и зарубежный, и отечественный опыт показывают, что государственно-частное партнерство, особенно в условиях кризиса, может стать альтернативой прямому бюджетному финансированию капитальных вложений. Так, во времена НЭПа в нашей стране были реализованы десятки проектов в разных отраслях: обрабатывающая промышленность, добывающая промышленность, сельское хозяйство, торговля.

В настоящее время развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации сталкивается с препятствиями как объективного, так и субъективного характера, среди которых можно выделить следующие:

- отсутствие концепции развития государственно-частного партнерства, а также стратегии поэтапного введения и использования моделей государственно-частного партнерства;

- отсутствие на законодательном уровне четких ориентиров развития отраслей и сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера, не позволяющих устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера;

- слабость и коррумпированность институтов государства;
- неразвитость банковской системы;
- несогласованность концессионного, бюджетного и земельного законодательства;
- несовершенство законодательства, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства;
- отсутствие обоснованной методики комплексной проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, несбалансированность технических и финансовых критериев отбора конкурсных заявок;
- высокие транзакционные издержки;
- отсутствие опыта реализации и управления такими проектами, квалифицированных специалистов в области государственно-частного партнерства и др.

Наиболее отработанной формой государственно-частного партнерства в настоящее время являются соглашения о разделе продукции, доля которых в структуре инвестиционных проектов по институтам развития составляет порядка 13 процентов.

Соглашения о разделе продукции позволяют решить проблему с инвестированием проектов разработки месторождений углеводородного сырья, находящихся на континентальном шельфе, в труднодоступных, неосвоенных регионах, разработка которых требует привлечения новых дорогостоящих технологий.

Отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения СРП, основные правовые условия таких соглашений регулируются Федеральным законом от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее - Федеральный закон № 225-ФЗ).

Соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее - инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. При этом СРП определяет все необходимые условия, связанные с пользованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения (статья 2 Федерального закона № 225-ФЗ).

В настоящее время в Российской Федерации действуют 3 соглашения о разделе продукции месторождений углеводородного сырья, заключенные до вступления в силу Федерального закона № 225-ФЗ. Эти соглашения подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями. При этом положения Закона применяются к указанным соглашениям в той мере, в какой его применение не противоречит условиям таких соглашений и не ограничивает права, приобретенные и осуществляемые инвесторами в соответствии с этими соглашениями (пункт 7 статьи 2 Федерального закона № 225-ФЗ).

Сторонами действующих соглашений являются Российская Федерация, от имени которой выступают Правительство Российской Федерации и администрация субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется деятельность по СРП, и инвесторы - иностранные и российские юридические лица, осуществляющие вложения собственных, заемных или привлеченных средств в добычу углеводородного сырья и являющиеся пользователями недр.

Соглашение о разделе продукции по нефтегазоконденсатным месторождениям Чайво, Одопту и Аркутун-Даги на шельфе острова Сахалин (проект «Сахалин-1») заключено 30 июня 1995 года, вступило в силу 10 июня 1996 года и действует в течение периода геологического изучения недр, периода обустройства, добычи (первоначально 33 года) и любых продлений. Инвестором проекта «Сахалин-1» является консорциум из

юридических лиц. Доля участия российских инвесторов в проекте составляет 20 %: ЗАО «Сахалинморнефтегаз-Шельф» - 11,5 %, ЗАО «Роснефть-Астра» - 8,5 %. Доля участия иностранных инвесторов - 80 %: компания «Эксон Нефтегаз Лимитед» - 30 % (дочерняя компания корпорации «Эксон Мобил», США), являющаяся оператором проекта; компания «Сахалин Ойл энд Гэз Девелопмент Ко. Лтд» (Япония) - 30 %; компания «ОНГК Видеш Лимитед» (Индия) - 20 процентов.

Соглашение о разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции (проект «Сахалин-2») заключено 22 июня 1994 года, вступило в силу 15 июня 1996 года. Инвестором и оператором проекта является специально организованная компания «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани, Лтд.» (зарегистрирована согласно законодательству Бермудских островов). Акционерами компании являются: компания «Газпром Сахалин Холдингз Б.В.» (дочернее общество ОАО «Газпром») - 50 % плюс одна акция, компания «Шелл Сахалин Холдингз Б.В.» (Великобритания/Нидерланды) - 25,5 % минус одна акция, компания «Мицуи Сахалин Холдингз Б.В.» (Япония) - 12,5 %, компания «Даймонд Гэз Сахалин Б.В.» (Япония) - 10 процентов.

Соглашение между Российской Федерацией в лице Правительства Российской Федерации и администрации Ненецкого автономного округа и французским акционерным обществом «Тоталь Разведка Разработка Россия» о разработке и добыче нефти на Хьяргинском месторождении на условиях раздела продукции (далее - «Хьяргинское СРП») заключено 20 декабря 1995 года, вступило в силу 1 января 1999 года. Инвесторами проекта по состоянию на 27 ноября 2009 года являлись: компания «Тоталь Разведка Разработка Россия» (Франция) - оператор проекта - 50 %, компания «Норск Гидро Свериге А.Б.» (Швеция) - 40 %, ОАО «Ненецкая нефтяная компания» (Россия) - 10 процентов.

Действующие СРП заключались в отсутствии нормативной базы, специально регулирующей отношения по СРП, в условиях сложного переходного периода и специфичной политической конъюнктуры начала 90-х годов, острой нехватки внутренних инвестиций для разработки месторождений углеводородного сырья.

СРП - это форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом, которая напоминает традиционную концессию. Но если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в СРП партнеру государства принадлежит только ее часть, определяемая условиями соглашения.

Доля государства в прибыльной продукции, полученной при реализации СРП, в соответствии с условиями соглашений, зависит от внутренней нормы рентабельности инвесторов. При норме рентабельности менее 17,5 % доля государства в прибыльной продукции составит по проекту «Сахалин-1» - 15 %, по проекту «Сахалин-2» - 10 %, по проекту «Хьяргинское СРП» - 47,7 процента.

Как показывают расчеты операторов, представленные в программных документах, утвержденных управляющими комитетами, при реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» норма рентабельности на уровне 17,5 % при принятых в проектах исходных данных достигнута не будет. По проекту «Хьяргинское СРП» рентабельность инвестора выше 17,5 % планируется с 2012 года - 19,7 %, что будет соответствовать доле государства в прибыльной продукции - 52,9 %, и с 2013 года - выше 20 %, что будет соответствовать доле государства в прибыльной продукции - 63,4 процента.

Доля прибыльной продукции государства и инвесторов за весь срок разработки месторождений представлена в таблице:

	(млрд. долл. США)		
	Проект «Сахалин-1»	Проект «Сахалин-2»	Проект «Хьяргинское СРП»
Российская Федерация	10,3	20,0	7,5
Инвесторы	46,6	245,9	3,3

Компенсация расходов (возмещение затрат) инвесторам осуществляется за счет доходов, полученных от реализации углеводородов.

По условиям проекта «Сахалин-1» на возмещение затрат направляется 85 % углеводородов для реализации в денежном эквиваленте с момента начала добычи и реализации углеводородов (с IV квартала 2005 года). Полная компенсация накопленных возмещаемых затрат была достигнута в июне 2008 года.

По условиям проектов «Сахалин-2» и «Харьягинское СРП» на возмещение затрат направляется 100 % ликвидной продукции. Остаток невозмещенных затрат по состоянию на 31 декабря 2008 года по проекту «Сахалин-2» составил 14,6 млрд. долл. США, по проекту «Харьягинское СРП» - 17,5 млн. долл. США.

Возмещаемые затраты инвесторов СРП на весь срок разработки месторождений (капитальные, эксплуатационные, прочие) по расчетам операторов составят 183,9 млрд. долл. США.

(млрд. долл. США)

	Капитальные затраты	Эксплуатационные затраты	Прочие
Проект «Сахалин-1» (до 2056 г.)	47,7	50,3	6,2
Проект «Сахалин-2» (до 2045 г.)	25,7	41,1	-
Проект «Харьягинское СРП» (до 2032 г.)	4,3	5,8	2,8

По состоянию на 31 декабря 2008 года возмещаемые затраты инвесторов составили 33,7 млрд. долл. США: проект «Сахалин-1» - 9,3 млрд. долл. США; проект «Сахалин-2» - 23,1 млрд. долл. США; проект «Харьягинское СРП» - 1,3 млрд. долл. США.

Доходы российской стороны на начало 2009 года составили 3,3 млрд. долл. США, из них 202,8 млн. долл. США, или 6 %, перечислено операторами в фонд развития регионов (бюджет Сахалинской области и Ненецкого автономного округа).

Структура доходов Российской Федерации по проектам «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьягинское СРП» по состоянию на 1 января 2009 года представлена в таблице:

(млн. долл. США)

Доходы	Проект «Сахалин-1»	Проект «Сахалин-2»	Проект «Харьягинское СРП»
Доля прибыльной продукции	635	152	387
Роялти	1164	263	123
Возмещение ГРП	57	80	150
Фонд развития территории	100	100	2,8
Бонусы	30	50	3

Прогнозируемые доходы Российской Федерации и инвесторов при полной разработке месторождений по проектам отражаются в программных документах, утверждаемых в установленном порядке управляющими комитетами.

По проекту «Сахалин-1» до настоящего времени программные документы на полную разработку месторождений не утверждены. Согласно представленной оператором в августе 2009 года уточненной информации по затратам и экономическим показателям проекта «Сахалин-1» в целом поступления государству за весь срок реализации проекта, до 2056 года, при цене на нефть 40 долл./барр. планируются примерно в сумме 38,2 млрд. долл. США: роялти - 15,1 млрд. долл. США, прибыльная продукция государства - 10,3 млрд. долл. США, налог на прибыль - 11,9 млрд. долл. США, другие платежи и выплаты (налог на добавленную стоимость, бонусы) - 0,9 млрд. долл. США.

Доход инвесторов после уплаты налогов - 46,6 млрд. долл. США.

Прогноз доходов российской стороны при реализации проекта «Сахалин-2» отражен в «Уточненных данных к комплексному плану освоения Пильтун-Астохского и Лунского лицензионных участков 2008 года» (УКПО-2008), утвержденных 7 февраля 2009 года. Согласно расчетам будущие суммарные перечисления денежных средств российской стороне за весь цикл проекта в номинальном выражении при цене на нефть 116 долл./барр. на период 2008-2009 годов и 70 долл./барр. на период с 2010 года составят приблизительно 120,7 млрд. долл. США: бонусы - 0,230 млрд. долл. США, роялти - 20,9 млрд. долл. США, доля прибыльных углеводородов - 20,0 млрд. долл. США, налог на прибыль - 54,8 млрд. долл. США, дивиденды - 24,8 млрд. долл. США.

Доход компании в номинальном выражении оценивается в 245,9 млрд. долл. США.

Прогноз доходов для российской стороны по проекту «Харьягинское СРП» приведен в Дополнении № 1 к плану разработки объектов территории соглашения, утвержденном 20 декабря 2007 года.

Доход государства за срок реализации проекта прогнозируется в сумме 11,6 млрд. долл. США: роялти - 2,4 млрд. долл. США, доля прибыльной нефти - 7,5 млрд. долл. США, налог на прибыль - 1,7 млрд. долл. США, бонусы и прочие доходы - 0,04 млрд. долл. США.

Доход инвестора - 3,3 млрд. долл. США.

Прогнозируемые доходы Российской Федерации и инвесторов при реализации СРП представлены в таблице:

	(млрд. долл. США)		
	Проект «Сахалин-1»	Проект «Сахалин-2»	Проект «Харьягинское СРП»
Инвесторы	46,6	245,9	3,3
Российская Федерация	38,2	120,7	11,6

Государственный контроль за выполнением соглашений осуществляют федеральные органы государственной власти в соответствии с их компетенцией совместно с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого разрабатываются месторождения углеводородного сырья на условиях СРП. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области освоения месторождений полезных ископаемых на основе соглашений о разделе продукции, является Минэнерго России.

В качестве меры государственного контроля за исполнением СРП пунктом 3 статьи 19 Федерального закона № 225-ФЗ установлено, что Правительство Российской Федерации представляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции. Указанный доклад направляется в Счетную палату Российской Федерации и рассматривается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации только по представлению Счетной палаты Российской Федерации своего заключения.

Реализация соглашений о разделе продукции - это способ обеспечения инвестиционного финансирования инфраструктурных проектов регионов.

В соответствии с условиями соглашений операторами перечислено в фонды развития регионов по состоянию на 31 декабря 2008 года 202,8 млн. долл. США, учитываемых в региональных бюджетах и используемых в целях развития регионов: по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» - по 100 млн. долл. США, по проекту «Харьягинское СРП» - 2,8 млн. долл. США.

Одной из проблем для Сахалинской области является восстановление дорожной инфраструктуры региона. С 2002 года в рамках проекта «Сахалин-1» профинансированы работы по восстановлению дорожной инфраструктуры региона на общую сумму 79 млн. долл. США, в рамках проекта «Сахалин-2» - 175 млн. долл. США (по данным администрации Сахалинской области).

Общая сумма капиталовложений в строительство и модернизацию дорог и мостов, модернизацию аэропорта и морского порта в г. Холмске по проекту «Сахалин-1» составляет 105 млн. долл. США. В рамках проекта завершены работы по 22 мостам, 19 водопропускным трубам, ремонту 20 км дорог и укладке дорожного покрытия.

Общая сумма затрат, планируемая оператором проекта «Сахалин-2» на обустройство объектов общего пользования (проекты, реализация которых принесет прямые выгоды населению о. Сахалин), составляет 478,5 млн. долл. США, из них по состоянию на 31 декаб-

ря 2008 года освоено 439,1 млн. долл. США. В рамках проекта «Сахалин-2», начиная с 2002 года, компания выполнила работы по усовершенствованию автомобильных и железных дорог, мостов, портов и аэропортов на о. Сахалин. Компанией осуществлена реконструкция дороги и моста Корсаков - Пригородное, проводится технико-профилактическое обслуживание дорог федерального значения, реконструкция городских дорог и строительство стоматологической поликлиники в г. Южно-Сахалинске.

Проектами «Сахалин-1» и «Сахалин-2» вложены средства в модернизацию Ногликской поликлиники, в том числе строительство нового рентгеновского кабинета, флюорографического отделения и банка крови.

В настоящее время вновь созданные или модернизированные объекты инфраструктуры совместно используются компаниями в рамках реализации проектов и населением Сахалинской области.

Одним из условий СРП является переход объектов инвестиций при наступлении определенных соглашением условий в государственную собственность.

По проекту «Сахалин-1» право собственности на недвижимое и движимое имущество передается от консорциума государству в конце календарного года, в котором консорциум возместит все свои затраты на такое имущество либо при прекращении действия соглашения. По проекту «Сахалин-2» право собственности на созданное в рамках проекта имущество переходит к российской стороне после полного возмещения компании капитальных затрат, понесенных в связи с таким имуществом. По проекту «Харьягинское СРП» все имущество, приобретенное инвестором в рамках нефтяных операций, перейдет в собственность государства после того, как инвестору будут возмещены затраты, связанные с его приобретением. При этом, не взирая на получение возмещения затрат и переход права собственности на имущество к российской стороне, операторы сохраняют исключительное право на бесплатное пользование таким имуществом в связи с ведением работ по соглашениям.

В действующем законодательстве Российской Федерации до настоящего времени отсутствуют нормы, регулирующие порядок передачи такого имущества, а также соответствующее распределение полномочий между органами государственной власти.

По состоянию на 31 декабря 2008 года по проекту «Сахалин-1» оператором зарегистрировано в установленном порядке право собственности на объекты недвижимого имущества общей балансовой стоимостью 5,6 млрд. долл. США. По проекту «Сахалин-2» право собственности зарегистрировано на объекты недвижимости стоимостью 646,0 млн. долл. США. По проекту «Харьягинское СРП» среди объектов недвижимого имущества, право собственности на которое зарегистрировано оператором, нефтяные скважины, установка подготовки нефти, нефтепровод, газопровод, вахтовый поселок.

Счетной палатой Российской Федерации в рамках экспертно-аналитического мероприятия направлены запросы о предоставлении информации в органы государственной власти Российской Федерации, являющиеся участниками федеральных целевых программ, а также получателями ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Как следует из полученных ответов, многие органы государственной власти не участвуют в проектах, осуществляемых в форме государственно-частного партнерства. К таковым относятся: Федеральное агентство по недропользованию, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство воздушного транспорта, Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

Общее количество инвестиционных проектов по институтам развития и отраслям представлено в таблице:

Наименование института развития	Всего	В том числе			
		инфраструктура	производство	добыча полезных ископаемых	туристическая индустрия
Инвестиционный фонд	13*	11	2	-	-
Внешэкономбанк	8**	6	1	-	1
СРП	3	-	-	3	-
Всего	24	17	3	3	1

* В том числе совместный с Внешэкономбанком по инфраструктуре ЖКХ.

** В том числе совместный с Инвестиционным фондом Российской Федерации по инфраструктуре ЖКХ.

Вместе с тем существует неоднозначное понимание термина «государственно-частное партнерство». Например, Федеральное агентство по образованию сообщило, что не принимает участия в реализации проектов и программ. В то же время, как следует из ответа Минобрнауки России, Рособразование, наряду с другими органами государственной власти Российской Федерации, является государственным заказчиком «Программы развития наноиндустрии в Российской Федерации до 2015 года», осуществляемой на условиях государственно-частного партнерства.

Проекты, осуществляемые органами государственной власти в рамках государственно-частного партнерства, а также предложения по совершенствованию механизмов государственно-частного партнерства приведены в приложениях № 3 и № 4, соответственно.

2.1. Анализ эффективности механизма использования средств

Инвестиционного фонда Российской Федерации, направляемых в субъекты Российской Федерации на реализацию проектов, осуществляемых на условиях ГЧП

2.1.1. Инвестиционный фонд Российской Федерации сформирован 1 января 2006 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 года № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации» (далее - Инвестфонд, Фонд).

Основным отличием Инвестфонда от появившихся позднее институтов развития (Внешэкономбанк, ОАО «ОЭЗ», Российская венчурная компания, Фонд реформирования ЖКХ и др.) является отсутствие организационно-правовой формы, так как согласно статье 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации Инвестфонд является целевой статьей федерального бюджета, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Это обстоятельство накладывает определенные ограничения как на формы расходования денежных средств, так и на порядок управления активами Фонда. Указанным постановлением Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и федеральным органам исполнительной власти, являющимся ответственными исполнителями инвестиционных проектов, предоставлялись полномочия выступать от имени Правительства Российской Федерации при заключении инвестиционных соглашений о предоставлении государственной поддержки для реализации проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Минрегион России осуществляет функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации с момента внесения постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2007 года № 701 «О некоторых вопросах структуры и организации деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации» изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2004 года № 501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» и в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 года № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации».

С учетом того, что Положение об Инвестиционном фонде Российской Федерации не учитывало специфики деятельности данного Министерства, так как напрямую не предусматривало возможность регионов активно использовать этот финансовый инструмент для решения своих инвестиционных задач, 1 марта 2008 года Правительством Российской Федерации было принято постановление № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» для устранения ограничений в нормативно-правовом регулировании. Данные изменения коснулись в первую очередь направлений оказания государственной поддержки, перечень которых был не столько расширен, сколько конкретизирован. К существовавшим ранее направлениям по развитию инфраструктуры общегосударственного значения (в том числе социальной) и инноваций, включая разработку проектной документации по ним, добавились проекты по финансированию создания и (или) реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений. При этом утратило силу постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 года № 694, которое не упоминалось в постановлении Правительства Российской Федерации от 25 октября 2007 года № 701.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134 были утверждены новые «Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» (далее - Правила).

В соответствии с пунктом 8 Правил «бюджетные ассигнования Фонда предоставляются для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и (или) развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения в соответствии с межправительственными соглашениями обязательств Российской Федерации по созданию объектов на территории Российской Федерации, для реализации инновационных проектов, создания и (или) реконструкции объектов, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений, а также для финансирования подготовки и проведения конкурсов на право заключения концессионного соглашения, включая подготовку конкурсной документации, и мероприятий по подготовке территории строительства, включая выкуп земельного участка, и разработке проектной документации на объекты капитального строительства, планируемых к реализации в рамках концессионных соглашений (далее - концессионные проекты), а также для реализации региональных инвестиционных проектов».

В соответствии с Правилами проекты Инвестиционного фонда Российской Федерации отбираются в рамках публичной процедуры, предусматривающей их рассмотрение на Инвестиционной комиссии по проведению отбора инвестиционных проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (далее - Инвестиционная комиссия) с последующим отбором на Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение (далее - Правительственная комиссия), и утверждением паспортов проектов распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Первичный отбор проектов для рассмотрения на Инвестиционной комиссии проводит Департамент инвестиционных проектов Минрегиона России.

2.1.2. В связи с тем, что одной из функций Минрегиона России является функция по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, основным направлением работы Минрегиона России по совершенствованию нормативно-правовой базы Российской Федерации, обеспечивающей реализацию механизмов государственно-частного партнерства, является внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Для повышения инвестиционной активности в регионах Минрегионом России было подготовлено постановление Правительства Российской Федерации № 468 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134», утвержденное 23 июня 2008 года, в соответствии с которым была введена новая категория проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации - региональные инвестиционные проекты, установлены требования к структуре проектов и определен порядок рассмотрения заявок на финансирование региональных инвестиционных проектов.

Минимальный порог стоимости проекта, претендующего на софинансирование со стороны Инвестиционного фонда Российской Федерации, уменьшен с 5 млрд. рублей до 500 млн. рублей. Это радикально расширяет перечень возможных проектов, включая в круг претендентов и средние по масштабу проекты в производственной сфере. На такую поддержку могут претендовать проекты, включающие создание (расширение) производственных мощностей, предполагающие строительство серьезных капитальных объектов. Доля инфраструктурной составляющей в таких проектах, финансируемая за счет государства, должна составлять не более 50 %. Остальные вложения должны быть гарантированы реальным инвестором.

Пунктом 2а указанного постановления Министерству регионального развития Российской Федерации предписывалось направить в 2008 году на финансирование инвестиционных проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение (далее - региональные инвестиционные проекты), бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации в размере до 80 млрд. рублей. До настоящего времени бюджетные ассигнования на региональные проекты не выделялись.

Не использованные в 2008 году средства планировалось выделить в 2009 году. Однако, в связи с развитием финансового экономического кризиса, финансирование региональных инвестиционных проектов в 2009 году было сокращено до 10 млрд. рублей, что не достаточно даже для перечисления бюджетных ассигнований по уже принятым проектам.

Департаментом инвестиционных проектов Минрегиона России проведен первичный отбор проектов, имеющих общегосударственное значение, и региональных проектов для рассмотрения на заседании Инвестиционной комиссии.

С сентября по декабрь 2008 года в Минрегион России поступили 52 заявки более чем от 30 субъектов Российской Федерации на предоставление государственной поддержки за счет средств Фонда для реализации региональных инвестиционных проектов.

Общая стоимость указанных проектов - около 192 млрд. рублей, в том числе: общая сумма запрашиваемых средств Фонда - около 28 млрд. рублей, объем инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 12 млрд. рублей, частных инвесторов - около 150 млрд. рублей.

Из указанных выше региональных инвестиционных проектов 19 одобрены Правительственной комиссией. Их общая стоимость составляет 103,7 млрд. рублей, в том числе: средства Фонда - около 11 млрд. рублей, средства частных инвесторов - более 81,7 млрд. рублей.

В течение 2009 года в Минрегион России поступили 53 заявки более чем от 30 субъектов Российской Федерации на предоставление государственной поддержки за счет средств Фонда для реализации региональных инвестиционных проектов.

Общая стоимость указанных проектов - около 200 млрд. рублей, в том числе: общая сумма запрашиваемых средств Фонда - около 26,3 млрд. рублей, объем инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 14 млрд. рублей, частных инвесторов - около 130 млрд. рублей. Из указанных выше региональных инвестиционных проектов 9 одобрено Правительственной комиссией по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Их общая стоимость составляет 16,3 млрд. рублей, в том числе средства Фонда - около 2 млрд. рублей.

Можно говорить о мультипликативном эффекте, возникающем в результате реализации проектов, имеющих общегосударственное значение, и региональных инвестиционных проектов.

В частности, целью инвестиционного проекта, имеющего общегосударственное значение, «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» является строительство опорной железнодорожной инфраструктуры, что позволит создать условия для реализации ключевого экономического фактора развития Республики Тыва - разработки богатых месторождений полезных ископаемых. В результате реализации проекта ежегодные налоговые поступления в республиканский бюджет увеличатся в 2 раза, доходы федерального бюджета возрастут на 4 млрд. рублей. Прогноз ВРП Республики Тыва на 2015 год с учетом проекта составляет 58,7 млрд. рублей, что более чем в 2 раза превышает прогнозируемый ВРП без учета проекта. С учетом мультипликативного эффекта от проекта прогноз ВРП - 95 млрд. рублей. Кроме того, будут обеспечены потребности металлургической промышленности России в угле.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ заявок, поступивших от субъектов Российской Федерации, находящихся на территории Дальнего Востока и Байкальского региона (далее - Регион, в который входят 12 субъектов Российской Федерации). Инициаторы проектов подавали заявки (12 заявок) на реализацию проектов общегосударственного значения на территории 8 из 12 субъектов Российской Федерации. В настоящий момент реализуются 3 инвестиционных проекта общегосударственного значения - проекты 3 субъектов Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Хабаровский край).

Наиболее активное участие в подготовке заявок приняли следующие субъекты: Республика Саха (Якутия) - 4 заявки, Амурская область - 2 заявки, Магаданская область - 2 заявки.

Девять заявок были отклонены. Минрегион России направил инициаторам письма с перечнем недостатков по оформлению заявок, которые необходимо устранить, в том числе отсутствие реквизитов акта об утверждении стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (Иркутская область, Магаданская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край)¹⁰.

2.1.3. С момента перехода к Минрегиону России функций по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации до 1 октября 2009 года в Минрегион России поступило 6 заявок по проектам, имеющим общегосударственное значение, на общую сумму около 47 млрд. рублей, а также 105 заявок по региональным проектам на сумму 392 млрд. рублей.

Кроме того, в Министерство регионального развития Российской Федерации поступила информация о более чем 400 инвестиционных проектах общей стоимостью более 2 трлн. рублей, предлагаемых для поддержки (в том числе за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации - около 224 млрд. рублей), заявки на поддержку которых могут быть представлены субъектами Российской Федерации в 2009-2010 годах.

С момента образования Инвестиционного фонда Российской Федерации до 4 декабря 2009 года было проведено 19 заседаний Инвестиционной комиссии и 15 заседаний Правительственной комиссии.

С момента создания Инвестиционной комиссии до 1 октября 2009 года была рассмотрена 31 заявка по проектам, имеющим общегосударственное значение, и 29 заявок

¹⁰ В соответствии с пунктом 73в Правил заявка проверяется на соответствие регионального инвестиционного проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, утвержденной в установленном порядке.

по региональным проектам (остальные заявки (обращения) не прошли отбор из-за того, что они не соответствовали требованиям, установленным Правилами).

По состоянию на 1 октября 2009 года Инвестиционной комиссией для рассмотрения на заседании Правительственной комиссии были рекомендовано 25 заявок по проектам, имеющим общегосударственное значение (3 из которых были рекомендованы к рассмотрению на заседании Правительственной комиссии с учетом корректировки заявок в части уточнения сроков реализации проектов и с учетом возможностей обеспеченности средствами федерального бюджета), и 27 заявок по региональным проектам;

Правительственной комиссией была рассмотрена 21 заявка по проектам, имеющим общегосударственное значение, и 20 заявок по региональным проектам, одобрены для реализации за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации 21 проект, имеющий общегосударственное значение, и 19 региональных проектов. Паспорта по данным проектам были утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Из 21 проекта (1 из 21 проекта исключен из Перечня инвестиционных проектов, по которым разрабатывается проектная документация за счет инвестиционных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 года № 1082-р), имеющего общегосударственное значение, в отношении которых принято решение о предоставлении бюджетных ассигнований Фонда, было заключено 13 инвестиционных (концессионных) соглашений, в том числе 11 инвестиционных и 2 концессионных соглашения.

Во исполнение пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» приказом Минрегиона России от 1 апреля 2008 года № 37 утвержден Порядок ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Во исполнение пункта 40 Правил¹¹ на момент окончания экспертно-аналитического мероприятия в государственный реестр проектов, в отношении которых принято решение о предоставлении средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, внесено 13 проектов общегосударственного значения и 5 проектов регионального значения.

Структура проектов, осуществляемых на конец 2009 года, по которым открыто финансирование: железнодорожное сообщение - 7 проектов (54 %); автомобильное сообщение - 3 проекта (23 %); производство - 2 проекта (15 %); ЖКХ - 1 проект (8 процентов).

Таким образом, практически все проекты, осуществляемые Инвестиционным фондом Российской Федерации, - это проекты по развитию инфраструктуры.

В настоящее время не реализуется ни один инвестиционный проект, имеющий общегосударственное значение, с привлечением бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в форме, предусмотренной подпунктом «д» пункта 11 Правил.

2.1.4. Объемы финансирования проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации, предусмотренные паспортами проектов, характеризуются следующими данными: 2006 год - 11713,8 млн. рублей; 2007 год - 28541,12 млн. рублей; 2008 год - 98744,65 млн. рублей; 2009 год - 143608,65 млн. рублей.

¹¹ В соответствии с пунктом 40 Правил «Проекты, в отношении которых принято решение о предоставлении бюджетных ассигнований Фонда, после заключения инвестиционного соглашения и договора о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации либо концессионного соглашения, подлежат регистрации в государственном реестре проектов, ведение которого возлагается на Министерство регионального развития Российской Федерации. Данные по включаемым в указанный реестр проектам должны содержать показатели и параметры хода выполнения и реализации проекта».

В соответствии со статьей 120 Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете 2006 года» на формирование Фонда было установлено финансирование в объеме 69,7 млрд. рублей.

На формирование Инвестиционного фонда Российской Федерации законами о федеральном бюджете на 2007, 2008, 2009 годы и бюджетной росписью на соответствующий год (в приложении «Ведомственная структура расходов федерального бюджета») предусматривались следующие объемы средств: на 2007 год в сумме 265041,2 млн. рублей; на 2008 год в сумме 116736,8 млн. рублей; на 2009 год (установлено уточненной бюджетной росписью по состоянию на 4 декабря 2009 года) в сумме 64784,2 млн. рублей.

Начиная с 2007 года, сокращается объем бюджетных ассигнований и, как следствие, снижаются темпы привлечения средств из внебюджетных источников. По состоянию на 1 октября 2009 года на реализацию проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации до ответственных исполнителей доведено финансирование в объеме 100,7 млрд. рублей, фактически привлечено 178,2 млрд. рублей инвестиций из внебюджетных источников.

На 1 рубль средств Фонда планировалось привлечь 2,5 рубля инвестиций из внебюджетных источников. Этот показатель достигнут не был: на 1 рубль средств Фонда привлечено 1,77 рубля инвестиций из внебюджетных источников.

Фактическое финансирование осуществляемых инвестиционных проектов по состоянию на 1 октября 2009 года характеризуется объемами, представленными в таблице:

(млн. руб.)

	Всего объем средств по проектам	Бюджетные ассигнования (Инвестиционный фонд Российской Федерации)	Средства бюджета субъекта Российской Федерации	Средства бюджета муниципального образования	Средства инвестора/ концессионера
2006 г.	8954,4	0,0	0,0	0,0	8984,4
2007 г.	28541,1	0,0	0,0	0,0	29371,3
2008 г.	98744,7	52019,6	0,0	0,0	56107,7
2009 г.	143608,7	48683,2	927,2	61,4	83693,9
Итого	279848,85	100702,84	927,2	61,4	178157,4

В настоящий момент влияние Инвестиционного фонда Российской Федерации на социально-экономическое положение страны и отдельных регионов является минимальным. Реализация большинства проектов только начата (осуществлен отбор инвестиционных проектов общегосударственного значения, принято решение о предоставлении ассигнований по 20 проектам, начато финансирование 13 проектов общегосударственного значения, начало реализации (финансирования) региональных проектов запланировано на конец 2009 года).

Задержка в реализации объясняется тем, что инициаторы проектов должны были пройти достаточно длительную стадию отбора проектов (до 1 года).

Из-за того, что начало реализации проектов не соответствовало запланированному (при определении объема необходимых ассигнований) образовывался не использованный в текущем финансовом году остаток бюджетных ассигнований, который в соответствии со статьей 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации направлялся на увеличение размера Инвестиционного фонда Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде.

2.1.5. В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечено низкое кассовое исполнение реализуемых проектов.

Кассовое исполнение ответственными исполнителями составляло:

- в 2007 году - в сумме 28300,7 млн. рублей, или 10,7 % от установленного законом о федеральном бюджете и сводной бюджетной росписью годового объема;
- в 2008 году - в сумме 28717,6 млн. рублей, или 24,6 % от установленного законом о федеральном бюджете и сводной бюджетной росписью годового объема;

- в 2009 году (по состоянию на 1 октября 2009 года) - в сумме 21249,1 млн. рублей, или 32,8 % от годового объема, установленного законом о федеральном бюджете и сводной бюджетной росписью годового объема, в том числе:

- по ответственному исполнителю «Министерство энергетики Российской Федерации» кассовое исполнение по проекту «Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске» составило 8,1 % от запланированного годового объема, по проекту «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» нулевое кассовое исполнение (годовой объем запланирован в сумме 7835,0 млн. рублей);

- по ответственному исполнителю «Федеральное дорожное агентство» кассовое исполнение по проекту «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва - Минск» составило 12,7 % от запланированного годового объема, по проекту «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург на участке 15-й км - 58-й км» кассовое исполнение составило 1,7 % от запланированного годового объема, по проекту «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области» - 38,2 % от запланированного годового объема;

- по ответственному исполнителю «Федеральное агентство железнодорожного транспорта» кассовое исполнение по проекту «Строительство железнодорожной линии Кызыл - Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» составило 22,6 % от запланированного годового объема, по проекту «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Урал Промышленный - Урал Полярный» - 46,2 % от запланированного годового объема, по проекту «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» нулевое кассовое исполнение (годовой объем запланирован в сумме 420,3 млн. рублей), по проекту «Промышленный комплекс г. Новомосковск Тульской области» - 33,7 % от запланированного годового объема, по проекту «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань» - 40,6 % от запланированного годового объема.

2.1.6. Продолжается совершенствование нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства в части Инвестиционного фонда Российской Федерации. Так, во исполнение пункта 4 раздела III протокола заседания Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2008 года № 41, поручений Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2009 года № ДК-П13-1081, от 8 апреля 2009 года № ДК-П13-1889 Минрегионом России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации письмом от 3 сентября 2009 года № 29024-ВБ/П проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» (далее - проект постановления).

По итогам согласительного совещания по проекту постановления в Правительстве Российской Федерации (протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 24 сентября 2009 года № ДК-П13-135пр) текст проекта постановления был уточнен и повторно направлен в Правительство Российской Федерации письмом Минрегиона России от 14 октября 2009 года № 33825-ВТ/П.

Изменения, вносимые проектом постановления, направлены на оптимизацию процедуры подачи и рассмотрения заявок на предоставление бюджетных ассигнований Фонда и минимизацию рисков государства в проектах государственно-частного партнерства.

Основой для упрощения порядка обращения за предоставлением бюджетных ассигнований Фонда служит принцип «одного окна», снижающий нагрузку с потенциального инвестора.

2.2. Анализ эффективности реализации проектов, осуществляемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, на территории Дальнего Востока и Байкальского региона на условиях ГЧП

На территории Региона осуществляется реализация следующих проектов:

- «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»;
- «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии»;
- «Реализации проекта «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань».

В 2007 году на территории Региона была начата реализация только одного инвестиционного проекта - «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области».

В 2008 году на указанной территории была запланирована реализация двух проектов. Добавился инвестиционный проект «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань» (бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда доведены до ответственных исполнителей в полном объеме).

2.2.1. Анализ эффективности реализации инвестиционного проекта «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»

Для реализации проекта ОАО «ГМК «Норильский никель» подало заявку в Инвестиционный фонд Российской Федерации.

Паспорт проекта утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 1708-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2007 года № 1596-р).

Между ответственным исполнителем (Росжелдор) и инвестором (ОАО «ГМК «Норильский никель») заключено инвестиционное соглашение от 9 июня 2007 года № ИН/639-2007/248д. В указанном инвестиционном соглашении не предусмотрены пени, штрафы или какие-либо другие санкции за неисполнение или за несвоевременное исполнение инвестиционного соглашения, в случае нарушения сторонами своих обязательств по финансированию проекта.

По итогам проведенной Минрегионом России выездной проверки хода реализации проекта был выявлен ряд замечаний о неисполнении инвестором своих обязательств в рамках паспорта проекта и инвестиционного соглашения.

По итогам проведения ряда совещаний в Минрегионе России принято решение о внесении изменений в паспорт проекта.

Данные предложения были рассмотрены и одобрены на заседании Инвестиционной комиссии (протокол заседания от 7 августа 2009 года № 18).

Инвестором в результате геологоразведочных работ выяснено, что три месторождения из пяти не отвечают критериям экономической эффективности из-за низкого содержания металлов, малых запасов и сложностей обработки месторождений.

В этой связи 3 сентября 2009 года под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака проведено совещание (протокол № ДК-П13-124пр) по вопросам дальнейшей реализации проекта, по итогам которого Минтранс России совместно с Росжелдором и ОАО «ГМК «Норильский никель» поручено провести дополнительный расчет финансово-экономических параметров проекта, имея в виду осуществление строительства железной дороги от станции Нарын-1

(Борзя) не до станции Лугокан (425 км), а до станции Газимурский Завод (223 км), а также освоение не пяти, а двух месторождений.

В настоящее время проект распоряжения о внесении изменений в паспорт проекта, а также произведенный участниками проекта расчет финансово-экономических параметров проекта находится на рассмотрении в Минрегионе России.

В соответствии с отчетами Федерального казначейства кассовое исполнение по ответственному исполнителю - Федеральному агентству железнодорожного транспорта следующее:

- 2007 год - 100 % от запланированного годового объема (годовой объем запланирован в сумме 472,0 млн. рублей);

- 2008 год - 68,4 % от запланированного годового объема (годовой объем запланирован в сумме 8019,4 млн. рублей);

- на 1 октября 2009 года - 99,6 % от запланированного годового объема (годовой объем запланирован в сумме 2531,97 млн. рублей).

2.2.2. Анализ эффективности реализации инвестиционного проекта «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань»

Для реализации проекта ОАО «РЖД» подало заявку в Инвестиционный фонд Российской Федерации.

Паспорт проекта утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 1708-р.

По проекту между Росжелдором (ответственный исполнитель) и ОАО «РЖД» (инвестор) подписано инвестиционное соглашение от 2 октября 2008 года № 393д/1186.

В указанном инвестиционном соглашении предусмотрены санкции за неисполнение или за несвоевременное исполнение инвестиционного соглашения, в случае нарушения сторонами своих обязательств по финансированию проекта (уплата неустойки в размере 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации действующей на момент взыскания).

На совещании в Минрегионе России 25 июня 2009 года (протокол № ВТ-11-61пр) во исполнение раздела I протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 23 июня 2009 года № ДК-П13-84пр о финансировании в 2010-2012 годах за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации приоритетных инвестиционных проектов принято решение о дальнейшей реализации проекта в соответствии с паспортом проекта, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 1708-р. Инвестором отмечена позиция о нецелесообразности снижения финансирования проектов за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в 2010-2011 годах с последующим увеличением объема финансирования работ по проектам в 2012 году на сумму не используемых в 2010-2011 годах средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в связи с тем, что железнодорожная линия Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань - единственный сухопутный маршрут, соединяющий порты Ванино и Советская Гавань с основной частью Российской Федерации.

Кузнецовский тоннель - ключевое проблемное место линии, построен в 1945 году по нормам военного времени. Большие уклоны и резкие повороты на подходах к тоннелю не дают возможности повысить его пропускную способность в результате реконструкции (настоящая пропускная способность составляет порядка 12 млн. тонн в год). Согласно утвержденному паспорту новый Кузнецовский тоннель должен быть построен полностью на средства Инвестиционного фонда Российской Федерации к концу 2012 года.

Из отчета, направленного Минрегионом России письмом от 14 октября 2009 года № 33867-ВБ/П в Правительство Российской Федерации, в частности, сказано: «Учитывая пропускную способность действующего тоннеля, ОАО «РЖД» уже сегодня вынуждено отказываться в приеме грузов к перевозке или предлагать отклонить часть грузов на порт Находка (Транссиб). Однако с 2010 года возможность отклонения грузов на Транссиб исчезнет в связи с дополнительной перевозкой 15 млн. тонн нефти в рамках проекта «Восточная Сибирь - Тихий океан».

Таким образом, перенос срока ввода в строй нового Кузнецовского тоннеля приведет к существенным потерям для всей экономики региона.

Итоги открытого конкурса на право заключения государственного контракта на выполнение работ по строительству нового Кузнецовского тоннеля, входящего в состав комплексного инвестиционного проекта «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань», подведены 16 февраля 2009 года между Росжелдором и ОАО «Стройтрест» заключен государственный контракт от 16 февраля 2009 года № 460д. В настоящее время работы по инвестиционному проекту ведутся в соответствии с указанным государственным контрактом. Работы по проекту за счет средств инвестора ведутся в соответствии с паспортом проекта.

В соответствии с отчетами Федерального казначейства кассовое исполнение по ответственному исполнителю «Федеральное агентство железнодорожного транспорта» следующее:

- 2008 год - нулевое кассовое исполнение (годовой объем запланирован в сумме 307,3 млн. рублей);

- на 1 октября 2009 года - 40,6 % от запланированного годового объема (годовой объем запланирован в сумме 790,9 млн. рублей).

2.2.3. Анализ эффективности реализации инвестиционного проекта «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии», осуществляемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации

Комплексный инвестиционный проект «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» является первым этапом реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии».

Заявка на предоставление государственной поддержки для разработки проектной документации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» (со следующими параметрами: 8875,0 млн. рублей - общая стоимость проекта; 6625,0 млн. рублей - за счет Инвестиционного фонда; 2250,0 млн. рублей - за счет внебюджетных средств) была рассмотрена и одобрена на заседании Инвестиционной комиссии 9 июня 2007 года (протокол № 7).

Справочно: заявку на предоставление государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации на условиях ГЧП для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии», действуя в качестве инициатора, подало ОАО «Корпорация развития Южной Якутии». ОАО «Корпорация развития Южной Якутии» создано в соответствии с распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 16 апреля 2007 года № 442-р «Об участии Правительства Республики Саха (Якутия) в создании ОАО «Корпорация развития Южной Якутии». Учредителями общества являются: Республика Саха (Якутия) в лице Министерства имущественных отношений Республики Саха (Якутия) - 25,1 %, ОАО «ГидроОКГ» - 25,1 %, ОАО «Атомредметзолото» - 25,1 %, ОАО «Инвестиционная группа «Алроса» - 14,7 %, ООО «Колмар» - 10,0 процента.

С учетом данного решения Инвестиционной комиссии, инвестиционный проект «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» на общую сумму 10424,9 млн. рублей (в том числе: 7788,7 млн. рублей - средства Инвестиционного фонда, 2636,2 млн. рублей - внебюджетные средства) получил одобрение Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение (протокол от 16 ноября 2007 года № 7).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2008 года № 21-р были утверждены изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 года № 1082-р. Перечень инвестиционных проектов, по которым разрабатывается проектная документация за счет средств Инвестиционного фонда, был дополнен, в том числе позицией 5 «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» с финансированием в 2008-2009 годах.

20 сентября 2008 года на заседании Инвестиционной комиссии (протокол № 12) были рассмотрены и рекомендованы Правительственной комиссии к утверждению концепция и паспорт комплексного инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» со сроками реализации 2008-2019 годы, в том числе 2008-2010 годы - разработка проектной документации (первый этап, сметная стоимость - 10424,9 млн. рублей).

На заседании Правительственной комиссии (протокол от 10 октября 2008 года № 11) была утверждена концепция и одобрен паспорт вышеуказанного инвестиционного проекта.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 302-р изложена в новой редакции позиция 5 перечня инвестиционных проектов, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2007 года № 1082-р, и утвержден паспорт комплексного инвестиционного проекта «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии».

(млн. руб.)

	Стоимость проекта	Инвестиционный фонд Российской Федерации	Внебюджетные источники
5. Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии»	10424,9	7788,7	2636,2
в том числе			
2008 г.	73,5	-	73,5
2009 г.	7520,2	6172,4	1347,8
2010 г.	2831,2	1616,3	1214,9

Необходимо отметить, что концепция и паспорт комплексного инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» в целом, несмотря на рекомендацию Правительственной комиссии, распоряжением Правительства Российской Федерации не утверждались.

5 июня 2009 года в рамках экономического форума в г. Санкт-Петербурге было заключено инвестиционное соглашение № А-7-25-С/09 «О реализации комплексного инвестиционного проекта «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии», реализуемого при государственной поддержке за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации». Сторонами соглашения выступили:

ответственные исполнители - Минэнерго России, Росавтодор, Росжелдор, ГК «Росатом»;
государственный координатор проекта - Правительство Республики Саха (Якутия);
инвестор - ОАО «Корпорация развития Южной Якутии»;

соинвесторы - ОАО «Атомредметзолото», ОАО «Южно-Якутский ГЭК», ОАО «ИГ «Алроса», ЗАО «Якутские угли - новые технологии», ОАО «Газпром», ЗАО «Эльконский ГМК», ОАО «РусГидро».

В указанном инвестиционном соглашении не предусмотрены пени, штрафы или какие-либо другие санкции за неисполнение или за несвоевременное исполнение инвестиционного соглашения, в случае нарушения сторонами своих обязательств по финансированию проекта.

На заседании Правительственной комиссии (протокол заседания от 11 июня 2009 года № 13) принято решение одобрить предложение Минтранса России о внесении изменений в паспорт проекта, предусматривая уменьшение объемов финансирования проекта в 2009 году и увеличение объема финансирования работ по проекту в 2010 году на 0,8 млрд. рублей бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (без уменьшения физического объема работ), установив следующий график финансирования проекта за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации: 2009 год - 5372,4 млн. рублей; 2010 год - 2416,3 млн. рублей.

Данные решения отражены в распоряжении Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 года № 1432-р.

Одновременно следует отметить, что существует определенная вероятность того, что разработка проектной документации по проекту завершится только к концу 2010 года, соответственно, проведение госэкспертизы и необходимая доработка проектной документации будут проводиться в 2011 году. Таким образом, возможен перенос части средств в объеме до 30 % с 2010 года на 2011 год.

Если до конца 2009 года не будет проведен конкурс по Селигдарскому апатитовому месторождению, вступит в действие отлагательное условие, заложенное в инвестиционном соглашении по проекту: не будет проектироваться Селигдарский ГХК и инфраструктура к нему (железная дорога и ЛЭП с подстанцией). Соответственно, проектирование этих объектов может быть перенесено на 2010-2011 годы.

Во исполнение раздела I протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 23 июня 2009 года № ДК-П13-84пр о финансировании в 2010-2012 годах за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации приоритетных инвестиционных проектов Минрегион России предлагает предусмотреть уменьшение объемов финансирования проекта в 2010 году и увеличение объема финансирования работ по проекту в 2011 году на сумму не используемых в 2010 году средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в соответствии с утвержденным паспортом проекта, установив следующий график финансирования: 2009 год - 5372,4 млн. рублей; 2010 год - 691,41 млн. рублей, 2011 год - 724,89 млн. рублей.

В соответствии с отчетом Федерального казначейства на 1 октября 2009 года кассовое исполнение следующее:

- ответственный исполнитель - Министерство энергетики Российской Федерации - 87,8 % от годового объема, установленного бюджетной росписью (годовой объем установлен в сумме 2468,2 млн. рублей);

- Федеральное дорожное агентство - нулевое кассовое исполнение (годовой объем установлен в сумме 92,5 млн. рублей);

- Федеральное агентство железнодорожного транспорта - нулевое кассовое исполнение (годовой объем установлен в сумме 420,3 млн. рублей);

- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» - 99,6 % от годового объема, установленного бюджетной росписью (годовой объем установлен в сумме 1200,0 млн. рублей).

По состоянию на 24 сентября 2009 года по инвестиционному проекту были выполнены следующие мероприятия.

Проектирование железнодорожной инфраструктуры

Из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации полностью профинансировано проектирование железнодорожной инфраструктуры в 2009 году в сумме 420,3 млн. рублей.

10 сентября 2009 года Росжелдор рассмотрел заявки претендентов на право проектирования железных дорог.

21 сентября 2009 года состоялось заседание комиссии, осуществляющей оценку и сопоставление заявок. Согласно протоколу № 090807/004494/58/3 победителем признано ООО «Омсктранспроект» (адрес: 044080, г. Омск, пр. Мира, д. 5/3) с ценой государственного контракта 1197434709 рублей.

Проектирование автомобильных дорог

17 сентября на счета Росавтодора поступило 92,5 млн. рублей. Это полный объем средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, направленных на проектирование автодорожной инфраструктуры по Южно-Якутскому проекту в 2009 году.

Предполагаемая дата объявления конкурса по выбору проектировщика - октябрь, начало проектирования - ноябрь 2009 года.

Проектирование Канкунской ГЭС

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 302-р Минэнерго России является ответственным исполнителем по разработке проектной документации строительства Канкунской ГЭС и объектов электросетевой инфраструктуры. Срок реализации проекта 2009-2010 годы.

Объем финансирования разработки проектной документации для строительства Канкунской гидроэлектростанции - 3009,2 млн. рублей, в том числе: 2009 год - 2166,6 млн. рублей и 2010 год - 842,6 млн. рублей.

Объем финансирования разработки проектной документации для строительства объектов электросетевой инфраструктуры - 402,2 млн. рублей, в том числе: 2009 год - 301,6 млн. рублей и 2010 год - 100,6 млн. рублей.

Согласно вышеуказанному распоряжению бюджетные средства на проектирование Канкунской ГЭС вносятся в уставной капитал ОАО «РусГидро».

Ответственными исполнителями, инвесторами, соинвесторами и государственным координатором заключено инвестиционное соглашение от 5 июня 2009 года № А7-25-С/09 о реализации комплексного инвестиционного проекта «Разработка проектной документации для реализации комплексного инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии».

В конце июня на счет ОАО «РусГидро» из Инвестиционного фонда Российской Федерации поступило 2166,6 млн. рублей на финансирование в 2009 году проектных работ по Канкунской ГЭС.

В соответствии с инвестиционным соглашением Минэнерго России как ответственный исполнитель по разработке проектной документации Канкунской ГЭС заключило трехсторонний договор с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом и ОАО «РусГидро» на передачу акций в федеральную собственность от 24 июня 2009 года № 01-13/307 и перечислило на счет ОАО «РусГидро» 29 июня 2009 года 2166,6 млн. рублей.

В настоящее время ОАО «РусГидро» проводит процедуры по выбору проектной организации по разработке проектной документации для строительства Канкунской ГЭС.

В части выполнения обязательств по разработке проектной документации на объекты электросетевой инфраструктуры Минэнерго России разработало конкурсную документацию и 13 ноября 2009 года объявило открытый конкурс на право заключения государственного контракта на выполнение инженерных изысканий и разработку проектной и рабочей документации.

Проектирование Эльконского ГМК

В начале мая Росимущество и входящие в структуру Госкорпорации «Росатом» ОАО «Атомредметзолото» и ЗАО «Эльконский ГМК» учредили ОАО «Эльконский ГМК-проект» для разработки проектной документации Эльконского ГМК.

На 1 октября 2009 года в адрес ГК «Росатом» на проектирование Эльконского ГМК при плановом объеме финансирования на 2009 год - 2391,4 млн. рублей поступило только 1200,0 млн. рублей. Госкорпорация «Росатом», Минрегион России при активном содействии руководства Республики Саха (Якутия) и Корпорации развития Южной Якутии принимают меры по обеспечению финансирования проектных работ по Эльконскому ГМК в полном объеме.

Южно-Якутское горно-металлургическое объединение

Получена геологическая информация по месторождениям Таежное, Десовское, Тарыннахское и Горкитское; разработаны ТЭО очередности освоения железорудных месторождений; подготовлены, согласованы и утверждены проекты геологоразведочных работ по всем месторождениям; получены экспертные заключения проектов ФГУП «Геолэкспертиза»; проведен анализ фонового состояния окружающей природной среды в пределах всех лицензионных участков.

В настоящее время ведутся геологоразведочные работы на месторождениях Таежное и Десовское.

На IV квартал 2009 года запланированы тестирование проб и подбор технологии обогащения по месторождениям Таежное и Десовское.

Селигдарский горно-химический комплекс

Начало проектных работ по Селигдарскому ГХК отложено до определения недропользователя по Селигдарскому апатитовому месторождению.

В рамках совещания Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным в г. Мирном 21 августа 2009 года (протокол № ВП-П9-34пр) принято следующее решение: «Роснедрам (А. А. Ледовских) в целях реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» в утвержденных параметрах провести в 2009 году по месторождению апатитов Селигдарское конкурс для ограниченного круга предприятий, имеющих опыт работы в условиях Крайнего Севера, с учетом основных требований по национальной и экологической безопасности, охране окружающей среды при добыче апатитов с содержанием радиоактивных металлов».

Инаглинский угольный комплекс

Проектирование Инаглинского угольного комплекса завершено. В частности, разработаны проекты и рабочая документация на строительство шахты и обогатительной фабрики, получено положительное заключение Главгосэкспертизы России по проекту фабрики. Также выполнены работы по вертикальной планировке промплощадки, приобретена часть оборудования, предусмотренного проектом.

Проведена независимая экспертиза проекта ведущими иностранными и международными компаниями MinarcoMineconsult (Австралия), GBM (Великобритания), Behre Dolbear (США), ERM (Великобритания), McCloskey Coal Ltd (Великобритания).

В проект создания УК «Инаглинский» акционерами уже вложено более 1 млрд. рублей. В настоящее время ведутся работы по строительству УК «Инаглинский».

Якутский центр газодобычи и газохимии

ОАО «Газпром» работает над планами создания Якутского центра газодобычи в рамках Восточной программы. В настоящее время Газпром проводит комплексное исследование возможности создания газохимических и газоперерабатывающих производств на базе газа Чаяндынского месторождения, выбор площадки размещения такого производства, а также подземных хранилищ газа, в том числе рассматриваются вари-

анты, предлагаемые Республикой Саха (Якутия). Для окончательного определения мест и сроков размещения предприятий газопереработки и газохимии на территории Республики (объекты включены в Южно-Якутский проект) потребуется дополнительное согласование между Газпромом и Правительством Республики Саха (Якутия).

Планируется, что в 2010 году Газпром завершит подготовку инвестиционного замысла размещения газохимических комплексов на Дальнем Востоке, а также технологическую схему разработки Чаяндинского НГКМ.

2.3. Анализ эффективности реализации инвестиционного проекта «Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области»¹²

Работы по проекту за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации и за счет средств инвестора ведутся в соответствии с паспортом проекта, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 1708-р, и инвестиционным соглашением от 4 декабря 2008 года № 33, заключенным между ответственным исполнителем (администрация г. Ростова-на-Дону) и инвестором (ОАО «Евразийский»). В указанном инвестиционном соглашении предусмотрены санкции за не исполнение или за несвоевременное исполнение инвестиционного соглашения, в случае нарушения сторонами своих обязательств по финансированию проекта (уплата неустойки в размере 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации действующей на момент взыскания). В соответствии с паспортом и указанным инвестиционным соглашением инвестиции распределялись следующим образом: из федерального бюджета - 20 %, из бюджета субъекта Российской Федерации - 6 %, из муниципального бюджета - 1 %, инвестор - 73 процента.

В соответствии с инвестиционным соглашением инвестиционный проект состоял из трех этапов:

этап 1 - «начальная стадия» - должен быть реализован за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, государственного координатора, ответственного исполнителя, частного инвестора и проектной компании в течение 5 лет с 2007 по 2011 год стоимостью 13,724 млрд. рублей;

этапы 2 (2012-2016 годы) и 3 (2017-2021 годы) - за счет средств частного инвестора и проектной компании в суммах 9,601 млрд. рублей и 10,145 млрд. рублей, соответственно.

В связи с изменением фактических сроков строительства по объектам непрерывного технологического процесса и необходимостью своевременного освоения средств, предусмотренных графиком перечисления субсидий Инвестиционного фонда Российской Федерации, 23 декабря 2008 года подписано дополнительное соглашение к соглашению от 9 декабря 2008 года № 527 «О предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации комплексного инвестиционного проекта», заключенного между Минрегионом России и администрацией Ростовской области. Изменения внесены в целях уточнения порядка финансирования (графика перечисления субсидий в 2009 году). Поступление в бюджет Ростовской области бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации осуществляется в соответствии с дополнительным соглашением от 6 марта 2009 года № 2 к соглашению от 9 декабря 2008 года № 527.

По состоянию на 1 октября 2009 года инвестиционный проект профинансирован на 100,0 % от объема установленного бюджетной росписью в сумме 605,41 млн. рублей (Минрегионом России доведено финансирование до ответственного исполнителя - администрации г. Ростова-на-Дону в соответствии с суммой, установленной бюджетной росписью).

¹² По материалам Контрольно-счетной палаты Ростовской области.

При этом в соответствии с приложением 1 к соглашению о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации от 9 декабря 2008 года № 527 объем ассигнований по состоянию на 1 октября 2009 года должен был составить 1232,44 млн. рублей.

В соответствии с проектом отчета ответственного исполнителя отчета за III квартал 2009 года реализация проекта в общем виде представлена в таблице:

(млн. руб.)

Наименование	Отчетный период	Всего по всем источникам финансирования		
		подлежало финансированию	кассовые расходы	освоение
За отчетный период	III кв. 2009 г.	1198,1	244,9	290,7
Нарастающим итогом с начала года	2009 г.	1974,8	898,3	857,3
Нарастающим итогом с начала реализации инвестиционного проекта	2007-2009 гг.	5194,8	4110,3	4097,9

Задержка в реализации отдельных мероприятий проекта в IV квартале 2008 года составляла 40 дней, в I квартале 2009 года - от 28 до 56 дней.

На совещании в Минрегионе России 25 июня 2009 года (протокол от 25 июня 2009 года № ВТ-11-61пр) во исполнение раздела I протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 23 июня 2009 года № ДК-П13-84пр о финансировании в 2010-2012 годах за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации приоритетных инвестиционных проектов, принято решение рассмотреть вариант дальнейшей реализации проекта, предусмотреть уменьшение объемов финансирования проекта в 2010-2011 годах и увеличение объема финансирования работ по проекту в 2012 году на сумму не используемых в 2010-2011 годах средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в соответствии с утвержденным паспортом проекта, установив следующий график финансирования на основании предложений ответственного исполнителя и инвестора: 2010 год - 1300 млн. рублей, 2011 год - 1600,00 млн. рублей, 2012 год - 1550,69 млн. рублей.

В апреле 2008 года между ОАО «Вода Ростова» и Государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» было заключено кредитное соглашение № 110100/952, в соответствии с которым Внешэкономбанк обязуется предоставить ОАО «Вода Ростова» денежные средства в форме кредитной линии с лимитом выдачи в размере 4500 млн. рублей на цели, связанные с реализацией первого этапа Комплексной программы строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области.

В соответствии с данной Программой в рамках первого этапа предусматривается за счет источников внебюджетного финансирования разработать технико-экономическое обоснование комплексной программы, произвести строительство новых водозаборных сооружений и насосной станции первого подъема, строительство инженерного центра, строительство водоводов и другие работы. Администрация г. Ростова-на-Дону подтверждает участие ОАО «Вода Ростова» в проекте, который осуществляется на условиях ГЧП. В соответствии с кредитным соглашением объем выданных кредитных средств ОАО «Вода Ростова» на 1 августа 2009 года составил 2200 млн. рублей.

2.4. Проект ГЧП по созданию в Ростовской области промышленного комплекса по выращиванию и переработке мяса индейки¹³

Сотрудничество администрации Ростовской области ООО «Евродон» является удачным примером реализации ГЧП на региональном уровне.

¹³ По материалам Контрольно-счетной палаты Ростовской области.

В 2004 году ООО «Евродон» приступило к осуществлению одного из самых значительных инвестиционных проектов в Ростовской области: создание крупнейшего в стране промышленного комплекса замкнутого цикла по выращиванию и переработке мяса индейки.

Общий объем инвестиций в проект на первом этапе (2004-2007 годы), предусматривающем строительство комплекса по производству 11,2 тыс. тонн индейки в год, составил 1,6 млрд. рублей. В роли основного инвестора выступила ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Планируемый срок окупаемости составил 3,5 года, начиная с 2007 года.

Между администрацией Ростовской области и ООО «Евродон» был заключен инвестиционный договор от 30 июля 2007 года № 7.1.2/18-ФП, в соответствии с которым администрацией области обеспечивается:

- выделение земельных участков под строительство и долгосрочную аренду (235 га);
- подключение к сетям инфраструктуры (газоснабжение);
- льготное налогообложение имущества;
- субсидирование части затрат по уплате процентной ставки по привлеченным кредитам.

В рамках реализации проекта решаются социально значимые задачи: одновременно с производственными площадками будет обеспечено 7 населенных пунктов в Октябрьском районе и 4 населенных пункта в Усть-Донецком. При этом половина стоимости работ (около 73 млн. рублей) по проектированию и строительству межпоселкового газопровода будет оплачиваться из областного бюджета. Разработка проектно-сметной документации водоснабжения производственной площадки и двух населенных пунктов будет осуществляться за счет средств ООО «Евродон», а строительство магистрального водопровода (около 20 млн. рублей) - за счет областного бюджета.

В текущем году численность работающих на предприятии составила 943 человека, среднемесячная заработная плата - 14,3 тыс. рублей. На предприятии планируется создать 1100 новых рабочих мест. С начала 2007 года в бюджеты разных уровней перечислено около 120 млн. рублей налоговых платежей.

По налогу на имущество ООО «Евродон» предоставлена льгота в размере 50 % на период с 1 января 2007 года по 1 октября 2011 года, общая сумма льгот составляет 45,6 млн. рублей. В рамках субсидирования уплаты процентов по привлеченным кредитам из бюджетных средств выплачено ООО «Евродон» за период 2005-2009 годов 440,1 млн. рублей, в том числе из областного бюджета - 67,5 млн. рублей.

Кроме того, в 2008 году выплачена компенсация части затрат на комбикорма в сумме 30,8 млн. рублей, в том числе за счет средств областного бюджета - 2,9 млн. рублей.

Вопросы строительства комплекса по выращиванию и переработке мяса индейки находятся на постоянном контроле в администрации Ростовской области и регулярно рассматриваются на Межведомственной комиссии по сопровождению реализации инвестиционных проектов.

С октября 2008 года ООО «Евродон» приступило к реализации второго этапа (2008-2010 годы) инвестиционного проекта, предусматривающего увеличение мощности до 30 тыс. тонн мяса индейка в год. Для реализации этой части проекта был привлечен кредит в сумме 3,7 млрд. рублей. Срок окупаемости - 8 лет, начиная с 2010 года.

С учетом уже существующих объектов второй этап проекта является менее ресурсоемким. В ходе реализации дооснащено 6 действующих площадок, реконструированы мощности комбикормового завода и мясоперерабатывающего комплекса с убойным цехом производительностью 50 тонн мяса в смену, инкубатор на 112 тыс. яиц единовременной закладки, построены 6 новых площадок, 51 птичник, ветеринарная лаборатория.

Корма для птицы изготавливаются из отечественного сырья.

Предприятие предлагает потребителям широкий ассортимент мяса индейки и более 30 наименований полуфабрикатов и продукции ветчинной и колбасной группы, выпускаемой под торговой маркой «Индолина», объемы производства постоянно растут. Производство мяса индейки в Ростовской области составило: в 2006 году - 4,0 тыс. тонн, в 2007 году - 11,2 тыс. тонн, в 2008 году - 11,9 тыс. тонн, прогноз на 2009 год - 14,0 тыс. тонн.

Третьим этапом (2011-2013 годы) инвестиционного проекта запланировано увеличение мощности комплекса до 60 тыс. тонн мяса индейки в год. Срок окупаемости - 8 лет, начиная с 2013 года. Предполагаемый объем финансирования составит 25 млрд. рублей.

В соответствии с Перспективным планом развития ООО «Евродон» объем производства возрастет к 2020 году до 240 тыс. тонн мяса индейки в год.

Одновременно с наращиванием объемов производства компанией «Евродон» в 2008 году было организовано в Усть-Донецком районе Ростовской области ООО «Урсдон» для создания родительского стада индейки.

На протяжении многих лет 100 % яиц этой птицы импортируется в Россию, что увеличивает риски, связанные с зависимостью производителей от эпизоотической и политической ситуаций в странах-импортерах. Строительство собственного «родительского» комплекса позволит компании уйти от импортной зависимости, серьезно снизить затраты и намного улучшить показатели выводимости.

К 2011 году ООО «Урсдон» планирует выйти на производство 6,2 млн. инкубационных яиц, что позволит полностью удовлетворить потребности собственного производства. На строительство комплекса по содержанию материнского стада индейки привлечено 2,1 млрд. рублей кредитных средств Внешэкономбанка. Освоено 323,0 млн. рублей кредитных средств. В перспективе мощность комплекса планируется увеличить до 50 млн. инкубационных яиц в год. Ввод в действие комплекса создаст дополнительно более 200 рабочих мест.

3. Анализ полноты законодательной и нормативной базы, контрактной документации для оценки эффективности использования государственных средств в рамках ГЧП при реализации крупных межрегиональных проектов на примере программы строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта и при подготовке к проведению в г. Владивостоке саммита в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество»

3.1. Использование принципов ГЧП при реализации программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта

Для реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта (далее - Олимпийский проект), государство привлекает средства из внебюджетных источников, используя механизм государственно-частного партнерства, включающий в себя:

- предоставление инвестору (ответственному исполнителю) земельных участков;
- государственное кредитование инвесторов (ответственных исполнителей) Внешэкономбанком с выдачей гарантии ГК «Олимпстрой»;
- предоставление особых условий, связанных с подготовкой, строительством и вводом в эксплуатацию объектов Программы строительства.

Для реализации вышеназванных функций, а также в целях выполнения задач по подготовке зимних Олимпийских игр 2014 года Российская Федерация передала Краснодарскому краю полномочия по реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта.

При реализации Олимпийского проекта ресурсное обеспечение осуществляется посредством сочетания различных источников финансирования, как-то: средства бюджетов всех уровней, средства частного сектора (включая международных инвесторов и МОК), средства государственных и совместных предприятий, кредитные ресурсы финансово-кредитных организаций, средства институтов развития.

Распределение финансовых обязательств между участниками ГЧП устанавливается при подписании соглашения о партнерстве индивидуально в каждом случае. Тем не менее, все они построены на использовании одной из следующих типовых схем финансирования:

- преимущественно за счет средств частного бизнеса;
- бюджетная схема (в основном за счет средств бюджета соответствующего уровня);
- кредитная схема (за счет средств, предоставляемых на возвратной основе под гарантии государства, муниципалитета либо бизнеса).

В рамках вышеуказанных схем финансирования могут применяться следующие механизмы финансирования:

- частное финансирование;
- бюджетное финансирование;
- смешанное финансирование (привлечение собственных средств двух и более партнеров);
- кредитное финансирование (привлечение заемных средств);
- гибридное финансирование (средства партнеров могут быть собственными в сочетании с привлеченными и заемными средствами).

Механизм частного финансирования предполагает организацию финансирования ГЧП в основном за счет средств инвестора проекта. В этом случае государство решает две проблемы: осуществляется экономия бюджетных средств и основной оперативной функцией государства становится организация текущего государственного контроля за эффективным расходованием средств предпринимательских структур. Можно выделить сферы, где максимальное привлечение частного капитала является наиболее оправданным: гостиничный бизнес, строительство и эксплуатация горнолыжных центров, услуги бальнеологических центров и др.

Часть объектов Олимпийского проекта является малопривлекательной для частного капитала, и уже на начальной стадии его реализации происходит переориентирование на бюджетное финансирование. Так, в новой редакции Программы строительства произошла замена ответственного исполнителя по объектам «Полигоны твердых бытовых отходов» с инвестора (Тоннельный отряд 44) на администрацию Краснодарского края и администрацию г. Сочи.

Основными формами бюджетного финансирования являются государственные гарантии, бюджетные субсидии, бюджетные инвестиции и гораздо реже бюджетные кредиты.

Следует заметить, что в последнее время наиболее востребованным является смешанный механизм финансирования, предполагающий вовлечение в проект нескольких частных инвесторов (консорциум) при реализации комплекса мер финансовой поддержки со стороны государства. Другими словами, государственное инвестирование осуществляется либо на принципах софинансирования с частным капиталом, когда каждая сторона финансирует создание отдельных элементов общего инфраструктурного объекта (своего рода складчина), либо посредством объединения ресурсов в рамках созданного оператора проекта (вложения в уставной капитал совместной компании).

Анализ Программы строительства олимпийских объектов и развития г. Сочи как горноклиматического курорта по номенклатуре ответственных исполнителей показывает, что доля инвесторов, закрепленных за объектами Программы, достаточно велика.

Доля различных типов организаций - ответственных исполнителей в Олимпийском проекте, показана в таблице:

	Количество объектов	Доля, %
Администрация Краснодарского края	61	24
ГК «Олимпстрой»	53	21
Федеральные органы исполнительной власти	39	16
Инвесторы, всего	97	39
в том числе инвестор не определен	13	5

Вместе с тем число закрепленных объектов в Программе строительства за организациями различных форм собственности неадекватно характеризует степень участия, в том числе частного капитала, в олимпийском строительстве, так как объекты, закрепленные за исполнителями, значительно отличаются друг от друга и по значимости для Олимпийских игр (спортивные, обеспечивающие, инфраструктурные), и по масштабам инвестиций (от десятков миллионов до сотен миллиардов рублей).

Более наглядно структура проекта как формы ГЧП проявляется на основе анализа объемов финансирования, предполагаемых к реализации в проекте. Структура бюджета по источникам финансирования Олимпийского проекта в рамках «оптимизации» расходов при корректировке объектов в последней редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 991 выглядит следующим образом: федеральный бюджет - 63 %, средства инвесторов - 34 %, бюджеты других уровней - 3 процента.

Для осуществления управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с инженерными изысканиями при строительстве, с проектированием, со строительством и реконструкцией, организацией эксплуатации объектов, необходимых для реализации Олимпийского проекта, образована Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (далее - Корпорация), которая финансируется государством.

ГК «Олимпстрой» организует строительство и ввод в эксплуатацию объектов Программы строительства, проводит конкурсные отборы подрядчиков и инвесторов, осуществляет мониторинг строительства.

Для достижения цели своей деятельности ГК «Олимпстрой» взаимодействует с Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, инвесторами и другими участниками Олимпийского проекта.

В соответствии с Программой строительства по 97 объектам ответственными исполнителями являются частные инвесторы. ГК «Олимпстрой» проведены конкурсы и заключены соглашения об организации строительства только с четырьмя из них, что характеризует низкую эффективность деятельности ГК «Олимпстрой» по данному вопросу.

По 84 объектам ответственными исполнителями являются 47 частных инвесторов, среди которых такие крупные компании, как ОАО «Газпром», ОАО «РЖД», ООО «ФСК ЕЭС», БАЗЭЛ.

Работа по привлечению инвесторов подразделяется на три взаимосвязанных блока мероприятий: информационное обеспечение процесса привлечения инвесторов, обеспечение экспертной поддержки процесса привлечения инвесторов и поиск инвесторов. В рамках информационного обеспечения процесса привлечения инвесторов осуществляется:

- подготовка информационных материалов об инвестиционных возможностях Олимпийского проекта;

- подготовка и свод документации, необходимой в соответствии с внутренними регламентами ГК «Олимпстрой» для предоставления потенциальным инвесторам в рамках процедуры отборов;

- подготовка дополнительных справочных материалов в соответствии с отдельными запросами потенциальных инвесторов;

- организация рабочих совещаний с участием потенциальных инвесторов и специалистов ГК «Олимпстрой» с целью оперативного решения вопросов, связанных с отбором инвесторов по конкретным объектам Программы строительства.

В рамках обеспечения экспертной поддержки процесса привлечения инвесторов осуществляется:

- взаимодействие с профессиональными экспертами и консультантами в сфере гостиничной, коммерческой и жилой недвижимости, финансовыми институтами, управляющими компаниями - отельерами:

а) с целью доработки и аудирования информационных материалов для инвесторов;

б) с целью поиска возможных решений по повышению инвестиционной привлекательности отдельных объектов Программы строительства;

в) в рамках организации взаимодействия с инвестиционным сообществом;

- взаимодействие с ЗАО «ВТБ-Капитал» в рамках рабочей группы с целью экспертизы инвестиционной привлекательности объектов Программы строительства и организации совместной работы по привлечению инвесторов (в соответствии с утвержденным планом мероприятий по привлечению инвесторов).

В рамках работы по поиску инвесторов осуществляются следующие мероприятия:

- участие в национальных и международных форумах, выставках, конференциях и круглых столах для презентации инвестиционных возможностей Олимпийского проекта (в соответствии с утвержденным планом мероприятий по привлечению инвесторов);

- адресные рассылки приглашений к участию в отборах потенциальным инвесторам;

- проведение рабочих встреч с потенциальными инвесторами, в том числе с делегациями, представляющими интересы отдельных государств, крупных отраслевых организаций и т. д.

Взаимодействие ГК «Олимпстрой» с инвесторами (ответственными исполнителями) осуществляется на основании соглашений об организации строительства, реконструкции и капитального ремонта олимпийских объектов федерального значения, включенных в Программу строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта.

Данные соглашения заключаются в соответствии с требованиями статьи 14 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ.

Форма действующих соглашений утверждена решением Наблюдательного совета ГК «Олимпстрой» (протокол от 8 июня 2009 года № 24).

Особое внимание ответственных исполнителей уделяется разделу «ответственность сторон», где предусматриваются различные санкции «за нарушение сроков предоставления отчетности», «за предоставление недостоверных сведений», «за нарушение сроков подписания соглашения об организации транспортного обеспечения».

Анализ соглашений, заключенных между ГК «Олимпстрой» и инвесторами, показывает, что они не являются в полном смысле слова партнерскими, так как не описывают всех условий участия данных организаций в проектах строительства.

По сути, они только определяют взаимодействие участников единого Олимпийского проекта с точки зрения необходимой координации действий и своевременного информирования ГК «Олимпстрой» как координатора Программы строительства, обеспечивая доступ на объекты комиссий технического надзора и технических экспертов МОК.

Анализ деятельности ГК «Олимпстрой» по непосредственному привлечению инвесторов в Олимпийский проект приведен в приложении № 5.

В случае внесения изменений в Программу строительства предусмотрено подписание дополнительных соглашений с обновленным перечнем объектов.

В рамках осуществления Корпорацией мониторинга строительства олимпийских объектов ответственные исполнители должны представлять отчетность о ходе проектирования и строительства, а также поставок материально-технических ресурсов и рисках в соответствии со статьей 7.5 соглашения.

Также в соглашениях прописана возможность запрашивать у ответственного исполнителя дополнительную информацию о ходе проектирования и строительства олимпийского объекта, которую ответственный исполнитель обязан представить, так как в противном случае к нему возможно применение санкций.

В соглашениях отсутствует ответственность за нарушение сроков выполнения ключевых этапов, отказ от строительства объекта. В соглашениях не предусмотрена отчетность инвесторов (ответственных исполнителей) по показателям эффективности.

В случае возникновения разногласий, которые не удастся решить на уровне представителей сторон, проводятся совещания при участии руководства Корпорации и ответственных исполнителей. Одним из механизмов решения вопросов является создание с ответственными исполнителями совместных рабочих групп. Проблемные вопросы выносятся на совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака.

ГК «Олимпстрой» привлекает к реализации Олимпийского проекта инвесторов (ответственных исполнителей) с предоставлением льгот и преференций.

К технологическим льготам относится предоставление земельного участка, на котором предполагается размещение объектов Программы. Участок предоставляется инвестору по договору аренды на 49 лет, с возможностью последующего продления¹⁴.

К инфраструктурным льготам относится возможность подключения за счет ГК «Олимпстрой» к инженерным коммуникациям на границах земельного участка, предоставляемого инвестору.

К репутационным льготам относится обеспечение международного продвижения государством бренда г. Сочи как всепогодного курорта международного уровня, столицы первых зимних Олимпийских игр в Российской Федерации.

Привлечение к реализации Олимпийского проекта инвесторов в виде негосударственных компаний идет также по пути их льготного кредитования со стороны так называемых «институтов развития», а конкретно - Внешэкономбанка.

В приложении № 6 представлены проекты, финансирование которых с 2007 года осуществлялось с участием Внешэкономбанка. В приложении № 7 представлены инве-

¹⁴ В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 10 сентября 2008 года № 270 «Об определении ставок арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, которые предоставлены для строительства олимпийских объектов»:

1. До 1 января 2015 года установлены ставки арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, которые предоставлены для строительства олимпийских объектов, в размере 0,1 % от кадастровой стоимости земельного участка.

2. После 1 января 2015 года ставки арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и занятые олимпийскими объектами, устанавливаются в размере 1,5 % от кадастровой стоимости земельного участка, ограниченного или изъятого из оборота, и 2 % от кадастровой стоимости иного земельного участка.

3. В отношении земельных участков, на которых предполагается построить олимпийские объекты и которые передаются в аренду открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», при расчете арендной платы применяются ставки арендной платы, установленные приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 396 «Об утверждении ставок арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации», для Краснодарского края.

стиционные проекты, осуществляемые на условиях ГЧП, по которым приняты решения органами управления Внешэкономбанка и финансирование не открыто по состоянию на 1 августа 2009 года. Как видно из представленных данных, в качестве поручителя по ряду создания олимпийских объектов выступает ГК «Олимпстрой».

Масштаб всех проектов с участием на сегодняшний день ВЭБ как кредитного учреждения составляет чуть менее 98 млрд. рублей. При этом собственно доля кредитов ВЭБ от средств, используемых в проектах, составляет 51,6 %. На 1 сентября 2009 года использовано более 15,8 млрд. рублей, или 31,2 % от сумм кредитов.

Отдельно в рамках Олимпийского проекта Внешэкономбанком кредитуется строительство четырех объектов:

- Строительство и эксплуатация горнолыжного курорта «Роза Хутор» (инвестор - ООО «Роза хутор»);
- Строительство грузового района порта Сочи в устье реки Мзымта (инвестор - ООО «Порт Сочи Имеретинский»);
- Завершение строительства аэровокзального комплекса в г. Сочи (инвестор - ОАО «Международный аэропорт Сочи»);
- Строительство второй очереди Сочинской ТЭС (инвестор - ОАО «Интер РАО ЕЭС»).

Условия кредитования для первых трех объектов связаны с действующей ставкой рефинансирования и некоторым процентом ее превышения. Данная надбавка оговаривается в каждом конкретном случае. Для олимпийских объектов она находится в диапазоне от 0,4 до 1,1 % годовых.

Для объекта «Строительство второй очереди Сочинской ТЭС ОАО «Интер РАО ЕЭС» установлена фиксированная кредитная ставка в 14 процентов.

Несмотря на то, что весь Олимпийский проект возможно рассматривать как проект ГЧП, отдельные его компоненты - мероприятия по созданию олимпийских объектов и объектов их обеспечивающих - могут и не являться проектами ГЧП, а финансироваться только за счет федерального бюджета или бюджета Краснодарского края.

Показательным, с точки зрения использования разных источников финансирования, является проект создания грузового района «Порт Сочи Имеретинский». Часть сооружений данного объекта создается по заказу Росморречфлота и финансируется из федерального бюджета, а по береговой инфраструктуре, причалам и технологическому оборудованию ответственным исполнителем выступает инвестор - ООО «Порт Сочи Имеретинский».

Структура финансового участия различных организаций в создании морского порта Сочи в устье реки Мзымта: ООО «Порт Сочи Имеретинский» - 7030,0 млн. рублей (56 %), Росморречфлот - 5498,2 млн. рублей (44 процента). Формально участники строительства не являются партнерами, а только создают собственные объекты на одной площадке.

Партнером для ООО «Порт Сочи Имеретинский» выступает Внешэкономбанк, обеспечивший кредитование внебюджетной части проекта.

Анализ хода реализации Олимпийского проекта свидетельствует о недостаточной активности частных инвесторов. В качестве мер, призванных повлиять на ситуацию, Минрегионом России разрабатываются следующие нормативные акты, предусматривающие ряд преференций частным инвесторам:

- проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка расчета размера арендной платы за земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с пользованием недрами, предоставляемые пользователю недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов), из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности»;

- проект постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях предоставления технических условий, определения платы за технологическое присоединение, особенностях технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии на территории муниципального образования город-курорт Сочи в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года»;
- проект постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях предоставления технических условий, определения платы за подключение, особенностях подключения объектов капитального строительства к сетям тепло-, газо-, и водоснабжения на территории муниципального образования город-курорт Сочи в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года»;
- проект постановления Правительства Российской Федерации «О координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и заинтересованных организаций, в том числе Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, в целях реализации государственной политики и осуществления нормативно-правового регулирования по вопросам организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр»;
- проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня организаций, являющихся иностранными организаторами XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, в деятельности которых прямо или косвенно участвует Международный олимпийский комитет либо которые контролируются Международным олимпийским комитетом».

3.2. Анализ использования возможностей механизма ГЧП при подготовке к проведению в 2012 году саммита в рамках форума АТЭС и развития города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Подготовка к проведению саммита в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» и развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества призваны стать одним из крупнейших проектов, в реализации которого совместно участвуют государство и бизнес.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 года № 801 в состав федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года» включена подпрограмма «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (далее - Подпрограмма).

В Подпрограмме зафиксировано, что присутствие России в Азиатско-Тихоокеанском регионе в настоящее время не соответствует той роли, на которую претендует наша страна в мировой экономической и политической системе. Российская Федерация не имеет ни одного экономически значимого центра на Дальнем Востоке, сопоставимого с крупнейшими городами сопредельных государств. В результате планирующихся преобразований таким крупным индустриальным, научным, деловым и туристическим центром региона должен стать г. Владивосток и экономически связанная с ним территория. Для активизации процесса его формирования необходимо обеспечить ускоренное развитие базовой инфраструктуры (транспортной, энергетической, коммунальной) города и создание ядра будущего делового и общественного центра.

К числу наиболее перспективных направлений расширения экономической активности России в данном регионе следует отнести в первую очередь транспорт и энергетику,

а также экспорт углеводородного сырья и продуктов его переработки. Россия также стремится использовать свое членство в форуме для применения механизмов экономической интеграции, действующих в рамках форума, к регионам Сибири и Дальнего Востока.

В Подпрограмме определено, что деятельность Минэкономразвития России как государственного заказчика Подпрограммы направлена на обеспечение координации и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления по проведению следующих подготовительных мероприятий, предшествующих саммиту:

- отраслевые международные министерские совещания по актуальным вопросам торговли, финансов, малого и среднего предпринимательства, экономики и другим;
- встречи старших должностных лиц форума, а также предшествующие им заседания рабочих групп и комитетов форума;
- симпозиумы, политические диалоги, рабочие встречи и семинары рабочих органов форума.

Необходимо отметить, что в Подпрограмме запланировано проведение ряда крупных международных мероприятий и форумов с участием представителей бизнеса по вопросам интеграции России с экономической системой Азиатско-Тихоокеанского региона, способствующих повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ. Для финансирования этих мероприятий и форумов в период 2009-2012 годов предполагается направить средства федерального бюджета в сумме 385 млн. рублей, в том числе: в 2009 году - 30,0 млн. рублей; в 2010 году - 155,0 млн. рублей; в 2011 году - 100,0 млн. рублей; в 2012 году - 100,0 млн. рублей.

В 2009 году вышеназванные мероприятия и форумы Минэкономразвития России не планировались и не проводились. Не были использованы возможности прошедшего в сентябре 2009 года в г. Хабаровске IV Дальневосточного экономического форума, на котором центральным вопросом повестки дня было рассмотрение вопросов стратегического планирования развития Дальнего Востока.

Следует отметить, что администрации Приморского края и г. Владивостока также не представили на этом форуме какие-либо проекты или презентации, связанные с подготовкой к проведению и председательством Российской Федерации в форуме АТЭС в 2012 году. До сих пор низкой остается и активность бизнес-структур - потенциальных инвесторов.

В первоначальном варианте Подпрограммы в разделе I говорилось, что отдельные инвестиционные проекты и мероприятия по развитию инфраструктуры г. Владивостока необходимо реализовывать комплексно путем объединения усилий частных инвесторов и государства в лице федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На каких принципах и условиях такое объединение усилий должно происходить не конкретизировалось. В разделе Подпрограммы, посвященном механизмам ее реализации, приводится описание стандартных законодательно установленных условий передачи в собственность Российской Федерации части акций негосударственных коммерческих организаций при финансировании с использованием средств федерального бюджета строительства и реконструкции объектов, находящихся в их собственности. Там же говорится, что условия предоставления бюджетных инвестиций негосударственным коммерческим организациям устанавливаются соглашениями между государственными заказчиками и указанными организациями.

Вопросы регулирования взаимоотношений государства и бизнеса в рамках ГЧП при подготовке к саммиту также не нашли отражения в Федеральном законе № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников

форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятом 8 мая 2009 года.

Необходимо отметить, что в соответствии с действующим Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ¹⁵ разработчики должны были обосновать в Подпрограмме возможности привлечения внебюджетных средств для реализации программных мероприятий и описать механизмы привлечения этих средств.

Этим же Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ устанавливается, что по мероприятиям, предусматривающим финансирование за счет средств внебюджетных источников, на этапе формирования и разработки целевой программы подписываются соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком и предприятиями, организациями.

При формировании и подготовке Подпрограммы вышеуказанные соглашения не заключались, планирование конкретных объемов средств за счет внебюджетных источников носило формальный характер.

Из представленной государственными заказчиками Подпрограммы информации¹⁶ следует, что соглашения по мероприятиям, предусматривающим финансирование за счет средств внебюджетных источников, заключались только Росморречфлотом в 2008 году.

Справочно: в 2008 году Росморречфлотом были подписаны два соглашения с государственными коммерческими организациями.

Первое соглашение о взаимодействии при реконструкции терминала местных пассажирских линий в г. Владивостоке подписано с ОАО «Владивостокский морской торговый порт». Оно предполагает разработку проекта и строительство за счет средств частного инвестора административно-гостиничного центра с зоной для обслуживания пассажиров морских прибрежных сообщений и разработку проекта и реконструкцию причала № 36 морских прибрежных сообщений за счет средств федерального бюджета.

Второе соглашение о взаимодействии при реконструкции причалов №№ 1, 2 и 2А морского порта Владивосток подписано с ЗАО «Паритет». Оно предполагает осуществить разработку проекта и реконструкцию гидротехнического сооружения № 2А, принадлежащего на праве собственности ЗАО «Паритет», за счет средств этого ЗАО и разработку проекта и реконструкцию причалов №№ 1, 2 за счет средств федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 965 вышеуказанное положение раздела I Подпрограммы было дополнено абзацами, конкретизирующими механизмы ГЧП: «Для достижения этой задачи¹⁷ предусматривается использование механизмов частно-государственного партнерства, в том числе в рамках создания особых экономических зон, а также привлечение инвестиций за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в инфраструктурные проекты, реализуемые на территории Приморского края.

В целях реализации этих мер особую значимость приобретает разработка механизма стимулирования реализации инфраструктурных проектов на региональном уровне, по-

¹⁵ «Порядок разработки и реализации целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594.

¹⁶ Информация запрашивалась в ходе проверки по мероприятию «Проверка эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти по реализации комплекса программных мероприятий, направленных на подготовку саммита в рамках форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в г. Владивостоке» (пункт 2.16.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год).

¹⁷ Имеется в виду задача комплексной реализации отдельных инвестиционных проектов и мероприятий по развитию инфраструктуры г. Владивостока путем объединения усилий частных инвесторов и государства.

сколькx наряду с решением задач по развитию частно-государственного партнерства как основы стимулирования инвестиционной деятельности необходимо обеспечить развитие энергетической, транспортной и инженерной инфраструктуры регионального значения.

Использование такого механизма позволит повысить эффективность реализации крупных системообразующих инфраструктурных проектов».

При этом раздел II дополнен абзацем следующего содержания: «В рамках Подпрограммы будет проводиться мониторинг хода реализации инвестиционных проектов, осуществляемых с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, а также иных инвестиционных проектов, осуществляемых на территории особых экономических зон Приморского края. При этом перечень индикаторов будет определяться отдельно по каждому инвестиционному проекту на этапе его разработки».

Необходимо отметить, что в настоящее время указанные инвестиционные проекты не осуществляются. В Подпрограмме они также не обозначены.

Также следует отметить, что в вышеприведенных дополнениях в раздел I Подпрограммы содержится указание региональным органам власти на необходимость разработки механизма стимулирования реализации инфраструктурных проектов, но при этом эти механизмы отделяются по смыслу от решения задач по развитию государственно-частного партнерства как основы стимулирования инвестиционной деятельности.

Подпрограммой предусматриваются мероприятия, финансирование которых планируется осуществлять как за счет бюджетных, так и за счет внебюджетных источников. Также предусмотрены мероприятия, полностью финансируемые частными инвесторами.

Планируемые объемы средств, необходимых для реализации мероприятий Подпрограммы в 2008-2012 годах, за период с момента ее принятия изменялись дважды: в августе 2008 года и ноябре 2009 года.

(млн. руб.)

Объем финансирования	Постановление Правительства Российской Федерации		
	от 21.11.2007 г. № 801	от 25.08.2008 г. № 644	от 28.11.2009 г. № 965
Общий	148522,5	284156,6	553405,34
в том числе:			
федеральный бюджет	100000,0	202246,0	201902,16
бюджет Приморского края	10821,0	17728,2	33593,7
бюджет г. Владивостока	32,0	32,0	44,0
внебюджетные источники	37669,5	64150,4	317865,48

Как видно из вышеприведенной таблицы, наиболее существенно увеличился объем средств, которые планируется привлечь за счет внебюджетных источников.

Данное увеличение в первую очередь связано с вновь введенным в Подпрограмму мероприятием «Магистральный газопровод «Сахалин - Хабаровск - Владивосток», форма собственности - частная. Общий объем средств за счет внебюджетных источников, предусмотренный на реализацию этого мероприятия, составляет 248464,18 млн. рублей (в том числе: в 2009 году - 50000,0 млн. рублей; в 2010 году - 104000,0 млн. рублей; в 2011 году - 94464,18 млн. рублей).

При этом раздел II Подпрограммы дополнен абзацами следующего содержания:

«Одним из основных мероприятий Подпрограммы будет строительство магистрального газопровода Сахалин - Хабаровск - Владивосток, которое позволит сформировать в Дальневосточном регионе эффективную газовую промышленность и создать на ее основе условия для социально-экономического прогресса, произвести модернизацию существующих предприятий и обусловить создание новых, повысить деловую активность и увеличить потребность в высокообразованных и квалифицированных кадрах, сохранить ранее созданные рабочие места и обеспечить создание новых, качественно повысить уровень занятости населения региона и рост его благосостояния».

Широкая газификация города позволит отказаться от более дорогих и менее экологически чистых источников энергии, обеспечить необходимыми тепловыми ресурсами возводимые и имеющиеся жилищные объекты. Энергоемкость промышленных производств перестанет быть сдерживающим фактором их развития. Перевод транспорта на газовое топливо также оздоровит экологическую обстановку в регионе.

Первыми на газ в г. Владивостоке будут переведены электростанции и котельные. Согласно предварительным проектам на газ в первую очередь будут переведены Владивостокская ТЭЦ-2 и большинство котельных, что позволит значительно улучшить экологическую ситуацию в краевом центре и снизить стоимость услуг жилищно-коммунального хозяйства для населения».

В числе новых мероприятий постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 965 вводится мероприятие «Государственная резиденция Российской Федерации, Хасанский район Приморского края, полуостров Гамова», форма собственности - федеральная. Общий объем средств за счет внебюджетных источников, предусмотренный на реализацию этого мероприятия, составляет 7700,0 млн. рублей (в том числе: в 2009 году - 180,0 млн. рублей; в 2010 году - 3920,0 млн. рублей; в 2011 году - 3600,18 млн. рублей). Государственным заказчиком данного объекта определено Управление делами Президента Российской Федерации.

В стадии практического осуществления находится мероприятие Подпрограммы «Реконструкция аэропорта г. Владивостока», на реализацию которого планируется направить 14285,1 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 10285,1 млн. рублей и за счет внебюджетных средств - 4000,0 млн. рублей. Государственным заказчиком реконструкции аэропорта г. Владивостока является Росавиация.

За счет средств федерального бюджета будет осуществлена реконструкция аэродромного комплекса, а для строительства нового международного терминала планируется привлечь частные инвестиции, в том числе с учетом возможного развития аэропорта в качестве хаба.

Строительство подъездной автомобильной дороги к будущему международному терминалу будет осуществляться за счет средств федерального бюджета и бюджета Приморского края.

В настоящее время строительство аэровокзального комплекса осуществляет ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (г. Химки Московской области).

Справочно: согласно Указу Президента Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 1555 Правительству Российской Федерации предписано (по предложению Правительства Российской Федерации) обеспечить внесение в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал открытого акционерного общества «Международный аэропорт Шереметьево» находящихся в федеральной собственности акций открытого акционерного общества «Международный аэропорт Владивосток» (г. Артем Приморского края), составляющих 52,156 % уставного капитала названного открытого акционерного общества, в порядке оплаты размещаемых открытым акционерным обществом «Международный аэропорт Шереметьево» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Значительные средства предусмотрены в Подпрограмме для строительства и реконструкции объектов энерго- и теплоснабжения.

Общий объем средств, предусмотренный на эти цели составляет 36578,8 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 12840,6 млн. рублей и за счет внебюджетных источников - 23738,2 млн. рублей.

В рамках данного мероприятия предусмотрено, начиная с 2010 года, строительство Уссурийской ТЭЦ с финансированием полностью за счет внебюджетных источников в объеме 22614,6 млн. рублей.

В рамках Подпрограммы предполагаются мероприятия по развитию системы связи и телекоммуникаций, в том числе развитие телекоммуникационной инфраструктуры на острове Русский и соединение его с материковой частью г. Владивостока волоконно-оптической линией связи. Реализация указанных мероприятий будет осуществляться за счет средств внебюджетных источников.

Необходимо отметить, что Подпрограмма предусматривает на развитие телекоммуникационной инфраструктуры на острове Русский общий объем средств в сумме 712,0 млн. рублей.

В то же время, исходя из ответа Россвязи на запрос Счетной палаты Российской Федерации (письмо Россвязи от 30 ноября 2009 года № ВБ-П33-8347), следует, что общий объем финансирования в расценках ГЭСН 2009 года по данному мероприятию составляет 30,0 млн. рублей. На 2009 год запланировано 5,0 млн. рублей (проведение ПИР, экспертиза проекта), на 2010 год - 10,0 млн. рублей (авансы на материалы, оборудование, СМР), на 2011 год - 15,0 млн. рублей (окончательный расчет за оборудование и СМР). Инвестором данного проекта является ОАО «Дальсвязь».

Кроме того, предусматривается строительство сети подвижной радиосвязи для обеспечения деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по обеспечению подготовки и проведению саммита. На эти цели запланирован общий объем средств федерального бюджета в сумме 121,34 млн. рублей. В вышеуказанном ответе Россвязи сообщается, что строительства трех запланированных в Подпрограмме базовых станций недостаточно для полного радиопокрытия всей необходимой территории. В связи с этим в рамках государственно-частного партнерства в 2008 году достигнута договоренность между Россвязью и частным инвестором ОАО «Тетрасвязь» о строительстве сети подвижной радиосвязи в г. Владивостоке за счет средств инвестора. Далее сообщается, что «в части координации действий и консолидации совместных усилий по обеспечению выполнения мероприятий Подпрограммы принято решение о том, что ОАО «Тетрасвязь» устанавливает 9 базовых станций» за свой счет.

О том, в чем заключается выгода (партнерство - взаимовыгодное сотрудничество) коммерческой организации при выполнении за свой счет объема работ, в три раза превышающего первоначально запланированный за счет средств федерального бюджета, не уточняется.

На материковой части г. Владивостока планируется строительство трех-, четырех- и пятизвездочных гостиниц для размещения делегатов различного уровня, участвующих в сопутствующих мероприятиях саммита, и представителей прессы.

В предыдущих редакциях Подпрограммы предполагалось, что все гостиницы будут строиться за счет внебюджетных средств. Общий объем планирующихся на реализацию этого мероприятия средств не изменялся и составляет 23801,4 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 года № 965 строительство указанных объектов предполагается осуществлять за счет средств внебюджетных источников (16301,4 млн. рублей), а также за счет средств бюджета Приморского края (7500,0 млн. рублей).

Необходимость принятия такого решения свидетельствует о том, что инвестиционная привлекательность г. Владивостока остается низкой и не соответствует заявленным перспективам превращения города в крупный индустриальный, научный, деловой и туристический центр региона.

При этом Подпрограммой предполагается строительство значительного количества объектов, которые должны быть привлекательны для инвестирования со стороны бизнеса.

На острове Русский предполагается строительство различных объектов туризма и отдыха, включая яхт-клуб, базы отдыха, парк аттракционов, комплекс для зимних видов отдыха и другие.

На территориях, прилегающих к бухтам Новик и Аякс, где размещен памятник уникальной фортификационной архитектуры федерального значения «Владивостокская крепость», предполагается поэтапное создание туристско-развлекательного комплекса (на 1,5 млн. посетителей в год).

Одна из основных задач освоения острова Русский - создание инфраструктуры обслуживания частного водного транспорта в г. Владивостоке и других ключевых портах Приморского края (создание сети марин).

На острове Русский предполагается создание парка для прогулок и отдыха с участками, обустроенными с учетом особенностей ландшафта и уникальной экологической системы, а также сочетающими особенности азиатской и европейской парковой архитектуры.

Несмотря на получившие широкую известность и реальное воплощение в жизнь проекты по развитию базовой инфраструктуры (транспортной, энергетической, коммунальной) города и создание ядра будущего делового и общественного центра, пока инвестиционная активность бизнеса в г. Владивостоке не активизируется.

Выводы

1. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует правовое понятие государственно-частного партнерства, хотя оно широко применяется в различных нормативных актах, в частности, в Бюджетном кодексе Российской Федерации и ряде федеральных целевых программ. При этом нет детальной регламентации отношений, реализуемых в рамках ГЧП, речь идет лишь об осуществлении деятельности «на основе принципов государственно-частного партнерства», «организации и участия в реализации проектов государственно-частного партнерства» и т. п.

2. Отсутствие в статусных правовых актах положений о полномочиях органов исполнительной власти устанавливать партнерские взаимоотношения с бизнесом не позволяет определить последовательность совершения административных действий при реализации механизмов государственно-частного партнерства, что создает условия для коррупции.

3. Отдельные недостатки имеет созданная нормативно-правовая база федерального уровня, регламентирующая отношения в сфере ГЧП, в том числе Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», федеральные законы о госкорпорациях.

Отсутствие в Федеральном законе «О концессионных соглашениях» положений, регулирующих порядок финансирования проектов ГЧП и возврата инвестору вложенных средств, в том числе при досрочном расторжении соглашения, а также чрезмерная защита законом государства, путем перекалывания рисков на инвестора, делает применение закона на практике затруднительным. Отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках концессионных соглашений, не являются прозрачными.

Предоставление резидентам особых экономических зон льгот по уплате определенных видов налогов является необходимым, но далеко не достаточным условием эффективности функционирования ОЭЗ. При организации особых экономических зон речь должна идти о создании более глубокой системы стимулов, способствующей привлечению в ОЭЗ потенциальных инвесторов.

Наделение государственных корпораций такими государственно-властными полномочиями, как нормативно-правовое регулирование, надзор и контроль, сближает правовое положение государственной корпорации и органа исполнительной власти. Конституционность такой конструкции сомнительна, поскольку в части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации исчерпывающим образом перечислены субъекты, которые осуществляют государственную власть.

4. В последнее время активно развивается региональное законодательство о ГЧП. Региональные законы о ГЧП на сегодняшний день приняты в 11 субъектах Российской Федерации.

Законы субъектов, регулирующие правоотношения в сфере ГЧП, неоднородны по структуре, в них существенно различаются условия вступления региона в государственно-частные партнерства, а также во многих не прописаны гарантии партнеров, что, скорее всего, не будет способствовать укреплению имиджа ГЧП.

5. В последние годы инструменты взаимодействия государства и бизнеса, включая особые экономические зоны, концессионные соглашения, государственные институты развития, в том числе Инвестиционный фонд Российской Федерации и государственные корпорации, пока не продемонстрировали достаточную эффективность, чтобы стать основой для модернизации страны и инновационного пути развития.

6. Инвестиционный фонд Российской Федерации как механизм развития имеет ряд системных недостатков, в том числе:

- сложная (длительная) процедура предоставления ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (прохождение предусмотренной многоуровневой системы принятия решения требует до 1 года);

- роль государства в государственно-частном партнерстве, осуществляемом в рамках Инвестиционного фонда Российской Федерации, ограничена прямыми инвестициями в создание объектов капитального строительства государственной собственности. Таким образом, невозможна поддержка проектов, уже находящихся в стадии реализации.

7. На настоящий момент Инвестиционный фонд Российской Федерации, сформированный 1 января 2006 года, не получил должного развития. Реализация большинства проектов только начата (осуществлен отбор инвестиционных проектов общегосударственного значения, принято решение о предоставлении ассигнований по 20 проектам, начато финансирование 13 проектов, инициаторы проектов должны были пройти достаточно длительную (до 1 года) стадию отбора проектов). Начало реализации (финансирования) региональных проектов запланировано на конец 2009 года. В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечено низкое кассовое исполнение проектов, реализуемых в настоящее время.

8. Постоянно сокращается объем бюджетных ассигнований и, как следствие, снижаются темпы привлечения средств из внебюджетных источников. На 1 рубль средств Фонда планировалось привлечь 2,5 рубля инвестиций из внебюджетных источников. По состоянию на 1 октября 2009 года фактически привлечено 1,77 рубля.

9. Запущен механизм отбора региональных инвестиционных проектов с использованием средств Фонда. По итогам 2008 года 16 региональных инвестиционных проектов получили поддержку за счет бюджетных ассигнований Фонда. Их общая стоимость составляет 88,09 млрд. рублей, в том числе средства Фонда - около 11 млрд. рублей, средства частных инвесторов - более 70 млрд. рублей.

По состоянию на 1 октября 2009 года 9 региональных инвестиционных проектов одобрено Правительственной комиссией по инвестиционным проектам (распоряже-

ниями Правительства утверждены паспорта), их общая стоимость составляет 26,4 млрд. рублей, в том числе средства Фонда - около 2 млрд. рублей.

10. Государственно-частное партнерство при строительстве олимпийских объектов и развитии г. Сочи как горноклиматического курорта - государство на основе принятых законов создало определенные предпосылки для включения в Олимпийский проект частных инвесторов. Однако данный механизм еще не работает эффективно.

Соглашение между ГК «Олимпстрой» и инвесторами не является в полной мере партнерскими, так как определяют ответственность сторон только за несвоевременное представление информации, а не за достижение требуемых результатов к установленным срокам.

Отсутствие утвержденной концепции долгосрочного развития региона и постолимпийского использования территории затрудняет принятие решения инвесторами по участию в Олимпийском проекте.

Предложения

1. Рассмотреть вопрос о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации концепции и проекта федерального закона о государственно-частном партнерстве, либо концепцию и проект федерального закона о взаимодействии органов государственной власти и бизнес-структур или проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в части реализации государственно-частного партнерства». В указанных документах четко определить сферы государственно-частного партнерства и цели, которые оно преследует в рамках реализации проектов, регламентировать административные процедуры, необходимые для осуществления государственно-частного партнерства.

2. Рассмотреть возможность создания специального органа, например государственной комиссии, основной целью деятельности которой являлось бы объединение усилий органов законодательной и исполнительной власти по созданию правовых условий для развития в Российской Федерации государственно-частного партнерства, в том числе по устранению отмеченных выше недостатков нормативно-правовой базы.

3. Рассмотреть возможность сохранения имеющегося уровня финансирования проектов из Инвестиционного фонда Российской Федерации или его увеличения.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ